

Operações Urbanas

Anais do Seminário
Brasil - França

© 2009 Ministério das Cidades

É totalmente proibida a reprodução total ou parcial deste material sem a prévia autorização do Ministério das Cidades.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

Bibliotecária responsável: Thaís Moraes CRB-1/1922

Brasil. Ministério das Cidades.

Operações urbanas: anais do seminário Brasil - França / Ministério das Cidades. – Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

270 p. : il. fots. mapas. color. ; 24 cm. (Programa Nacional de Capacitação das Cidades)

Inclui bibliografia.

1. Urbano, fenômeno. 2. Operação urbana, gestão. 3. Centro urbano. 4. Reabilitação. 5. Técnicos, capacitação. 6. Política urbana, Brasil. 7. Periferização. 8. Operação urbana, aspecto financeiro. 9. Operação urbana, aspecto econômico. I. Título.

CDD – 711

As opiniões contidas neste material não representam necessariamente as políticas e opiniões do Ministério das Cidades. Os argumentos aqui contidos são de inteira responsabilidade dos respectivos autores.



Operações Urbanas

Anais do Seminário
Brasil - França

OPERAÇÕES URBANAS: ANAIS DO SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro das Cidades
Marcio Fortes de Almeida

Secretário Executivo
Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

Diretoria de Desenvolvimento Institucional
Elcione Diniz Macedo

Gerência de Capacitação
Egláisa Micheline Pontes Cunha

Secretária Nacional de Programas Urbanos
Teresa Surita Jucá

Diretoria de Assuntos Fundiários Urbanos
Celso Santos Carvalho

Realização, Coordenação e Financiamento
Secretaria Nacional de Programas Urbanos
Programa Nacional de Capacitação das Cidades

Coordenação Geral
Carolina Baima Cavalcanti
Cléo Alves Pinto de Oliveira
Egláisa Micheline Pontes Cunha
Renato Nunes Balbim

Elaboração
Carolina Baima Cavalcanti
Cléo Alves Pinto de Oliveira
Renato Nunes Balbim
Amélia Reynaldo
Andre-Marie Bourlon
Cintia Estefânia Fernandes
Dominique Adam
Fabício Leal de Oliveira
Francois Hote
Jean-Baptiste Rigaudy
Luis Carlos Fernandes Afonso
Maria Tereza Fortini Albano
Nadia Somekh
Paulo Sandroni
Vanêsa Buzelato Prestes

Colaboração
Daniel Todtmann Montandon
Eric Bouvard
Endyra de Oliveira Russo
Letícia Miguel Teixeira
Viviane Silveira Amaral
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Caixa Econômica Federal

DADOS DO SEMINÁRIO

Coordenação Geral
Carolina Baima Cavalcanti
Egláisa Micheline Pontes Cunha
Renato Balbim

Coordenação Executiva
Eric Bouvard
Maria Fernandes Caldas

Colaboradores
Carlos Coelho
Daniela Abritta Cota
Estefania Aleixo
Izabel Dias de Oliveira Melo
Letícia Miguel Teixeira

Palestrantes e debatedores
Amélia Reynaldo
Andre-Marie Bourlon
Cintia Estefânia Fernandes
Dominique Adam
Fabício Leal de Oliveira
Francois Hote
Jean-Baptiste Rigaudy
Luis Carlos Fernandes Afonso
Maria Tereza Fortini Albano
Nadia Somekh
Paulo Sandroni
Vanêsa Buzelato Prestes

APRESENTAÇÃO

A realidade das grandes cidades brasileiras é associada a problemas de dimensões também grandiosas. O conhecimento e o trabalho cooperado com realidades internacionais descortinam convergências e divergências e permitem elaborar reflexões e propostas para a solução de problemas comuns, como os relacionados à habitação, saneamento, mobilidade, transporte e planejamento territorial urbano, eixos de atuação do Ministério das Cidades.

Dessa forma, o estabelecimento de políticas de cooperação nacionais e internacionais é de suma importância para avançar nas proposições para o desenvolvimento das cidades. Parcerias entre o Ministério das Cidades e órgãos do Governo francês estão entre aquelas que mais trazem contribuições para o desenvolvimento institucional, capacitação técnica e fortalecimento das políticas públicas.

Entre 2004 e 2008, por meio do Programa de Cooperação Técnica em Desenvolvimento Urbano Cidade Brasil, operamos com a Embaixada da França profícua cooperação técnica, que resultou em cooperações descentralizadas entre cidades brasileiras e francesas, como é o caso da cooperação entre Rio de Janeiro e Paris, ou Vitória e Dunkerque, ambas na área de requalificação urbana, e também em um número expressivo de encontros técnicos e de trabalho, com a capacitação de prefeitos e governos estaduais.

O Seminário Brasil-França de Operações Urbanas, que originou este livro, foi consequência do proveitoso intercâmbio. O Ministério das Cidades traz ao público esta publicação, com o intuito de que seus resultados contribuam para a continuidade das ações de apoio da Cooperação Francesa às cidades brasileiras, bem como para o desenvolvimento de planos e programas locais, promovendo a preservação e a valorização do ambiente urbano.

Marcio Fortes
Ministro das Cidades

Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, ocorreu a regulamentação da política urbana brasileira. A partir dessa legislação, a Operação Urbana Consorciada - instrumento que viabiliza a promoção de grandes intervenções nas cidades, mediante parcerias entre os poderes público e privado – passou a ter outra importância e peso no desenvolvimento e ordenamento dos municípios.

Essas operações consorciadas podem e devem ser utilizadas, já que possibilitam o levantamento e a aplicação de investimentos em grandes obras, ao mesmo tempo que incluem na agenda das cidades significativas transformações de reabilitação e requalificação de áreas consolidadas e centros urbanos.

A utilização desse instrumento robusto e moderno vem sendo tratada como estratégica pelo Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do ministério das Cidades. Nosso foco nesse programa é o repovoamento e dinamização das áreas centrais, de modo a contribuir para a redução do déficit habitacional do País, bem como para colaborar na reversão do modelo de urbanização brasileiro marcado pelo contínuo processo de periferização associado à subutilização e esvaziamento das áreas centrais.

Estes foram os eixos apresentados no Seminário Brasil–França de Operações Urbanas, que realizamos no período de 31 de março a 2 de abril de 2008 em Belo Horizonte – MG.

Com o objetivo de capacitar técnicos municipais e parceiros do Governo Federal no tema das operações urbanas, buscamos nesse seminário disseminar informações a partir da troca de experiências operacionais, técnicas e financeiras, entre consultores e especialistas brasileiros e franceses e, assim, subsidiar metodologias e implementação de intervenções urbanas adaptadas a cada realidade local.

Diante da riqueza de informações e alta qualidade e complexidade das exposições feitas, resolvemos editar essa publicação, para que sirva como referência e material de consulta aos interessados em aplicar o instrumento das Operações Urbanas para melhoria e dinamização de suas cidades.

Teresa Surita Jucá
Secretária Nacional de Programas Urbanos

SUMÁRIO

Introdução	11
-------------------------	-----------

Aspectos Urbanísticos da Operação Urbana	19
---	-----------

Projetos Urbanos e Estatuto da Cidade: Limites e Possibilidades	23
<i>Nadia Somekh</i>	

Operação Urbana Consorciada: Instrumento Estratégico de Ação sobre o Território – Convergências Paris-Rio	43
<i>André-Marie Burlon</i>	

Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas	57
<i>Maria Tereza Fortini Albano</i>	

Aspectos Jurídicos da Operação Urbana	75
--	-----------

Operação Urbana Consorciada no Estatuto: Possibilidade de ser Instrumento de Projetos de Revitalização de Centros Urbanos	79
<i>Vanêsa Buzelato Prestes</i>	

Os Procedimentos das Operações Urbanas a Serviço dos Projetos Urbanos	91
<i>François Hôte</i>	

Seminário Brasil-França de Operações Urbanas: Aspectos Jurídicos das Operações Urbanas Consorciadas	111
<i>Cintia Estefania Fernandes</i>	

Aspectos Financeiros e Econômicos da Operação Urbana	131
---	------------

O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais-valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos	135
<i>Paulo Sandroni</i>	

Aspectos Econômicos e Financeiros de uma Operação Urbana Ilustração com o Caso de “Paris Rive de Gauche”	171
---	-----

Dominique Adam

Aspectos Financeiros e Econômicos na Estruturação de Operações Urbana	183
--	-----

Luís Carlos Fernandes Afonso

Gestão de Operações Urbanas 197

Projeto Urbanístico Recife-Olinda	201
---	-----

Amélia Reynaldo

Concepção e Realização das Operações Urbanas, a serviço de um Projeto Urbano Global e Sustentável	235
--	-----

Jean-Baptiste Rigaudy

Seminário Brasil-França de Operações Urbanas: O Debate Sobre Gestão de Operações Urbanas	255
---	-----

Fabricio Leal de Oliveira

INTRODUÇÃO

Gênese e conceito

A ideia de Operação Urbana no Brasil está relacionada à promoção do desenvolvimento urbano por meio da parceria entre o Poder Público, proprietários, sociedade civil e o investimento privado, com base nas ações derivadas do planejamento urbano municipal. A origem do instrumento remonta a década de 1980, num contexto de acelerado crescimento das cidades brasileiras e também de agravamento dos problemas urbanos decorrentes, entre outros fatores, da ausência de planejamento urbano. Este era um momento em que o debate sobre a Reforma Urbana se intensificava, proporcionando reflexões sobre novos instrumentos para a adequada gestão da política urbana.

O conceito de Operação Urbana foi, em certa medida, influenciado por experiências internacionais de parceria público-privada, tais como as *Zones D'Ampenagement Concerte* – ZAC, ou “Zonas de Ocupações Concertadas”, que surgiram na França, na década de 70 do século passado. Contudo, se as ZACs francesas pressupunham uma maior interferência do Estado no desenvolvimento urbano, por meio de ações diretas de urbanização, de mobilização e de recuperação da valorização imobiliária à coletividade, fazendo com que o capital privado ficasse submetido aos interesses e prioridades públicos. No Brasil, as Operações Urbanas surgiram em outra linha de atuação, mais vinculadas à negociação de exceções à legislação urbana pelo Estado, por meio do mecanismo do Solo Criado, para a obtenção de recursos pelo Poder Público para ações de desenvolvimento urbano.

Concomitante às ZACs e anterior às Operações Urbanas, o debate sobre o Solo Criado surge na década de 1970, na perspectiva de se buscar um maior controle do uso do solo e da valorização imobiliária, a partir do princípio da função social da propriedade e da separação do direito de construir do direito de propriedade. A partir de então, algumas cidades brasileiras experimentaram a aplicação do Solo Criado, mas foi em São Paulo que os resultados foram mais expressivos, primeiro por meio das Operações Interligadas, a partir da segunda metade da década de 1980, e depois por intermédios das Operações Urbanas, a partir da década de 1990.

O Solo Criado pode ser compreendido como a área edificável além daquela correspondente à aplicação do coeficiente de aproveitamento único ou básico do lote, estabelecido na legislação urbana municipal, a qual pode ser adquirida, de forma onerosa, pelo empreendedor. Essa aquisição se dá por meio de uma compensação que segue o conceito de ônus gerado na infraestrutura, proporcional a esta área edificável adicional, podendo ser física ou financeira (em obras ou em dinheiro). Mais tarde, a evolução do conceito de Solo Criado consolidou o conceito de Outorga Onerosa do Direito de Construir no Estatuto da Cidade.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inseriu um capítulo exclusivo para tratar da Política Urbana, a função social da propriedade foi reconhecida como um dos pilares da política urbana e o Plano Diretor reconhecido como o instrumento básico do desenvolvimento urbano. Contudo, ainda restava a instituição de uma lei federal que regulamentasse os novos conceitos e as questões trazidos pelo novo diploma legal.

Assim, após mais de uma década de discussão, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Essa lei, que introduziu novos instrumentos para a construção da política urbana nas cidades brasileiras, instituiu o conceito das operações urbanas consorciadas à luz das plataformas de democratização das cidades e de participação popular. Desse modo, as Operações Urbanas Consorciadas passaram a ser reconhecidas como “um 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 valorização ambiental”¹.

Além de definir a primazia do interesse público e a gestão democrática na definição, implementação e acompanhamento das Operações Urbanas, o Estatuto da Cidade consagrou a relação entre a Operação Urbana e o Solo Criado, ao prever a possibilidade de utilização de CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção, como forma de obtenção das contrapartidas oriundas dos incentivos concedidos na legislação urbana.

1 Art. 32 da Lei nº 10.257/2001.

Desde então, observa-se uma tímida implementação do instrumento no Brasil, com iniciativas pontuais em cidades como Belo Horizonte, Santo André, Recife e Natal. Em São Paulo, a aplicação do instrumento se deu a partir de 1991, tendo se intensificado ao longo da década de 1990 e da primeira década do ano 2000, sendo cada vez mais expressiva a obtenção de recursos decorrentes das contrapartidas pagas pelos empreendedores, em especial nas Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada. Em função do ótimo desempenho econômico, mas também dos resultados urbanísticos obtidos diante dos pressupostos sociais de gestão da valorização da terra, as Operações Urbanas em São Paulo foram alvo de críticas, principalmente em relação à prevalência dos benefícios privados sobre os públicos.

A despeito das controvérsias, o instrumento das Operações Urbanas reserva um potencial a ser explorado no delineamento de estratégias de transformação do território, possibilitando a mediação da participação privada, neste processo, e a recuperação à coletividade da valorização imobiliária, proporcionada por atuações públicas. Seu êxito mais ou menos social dependerá não somente da regulamentação técnica, mas, sobretudo, do universo político da gestão do instrumento.

Operações Urbanas e Reabilitação de Centros

As grandes cidades brasileiras – em especial suas áreas centrais, apresentam configurações diversas, todavia com importantes dinâmicas em comum, entre as quais se destacam o contínuo esvaziamento populacional; as carências de moradia, de comércio qualificado e de áreas de lazer; a degradação do patrimônio histórico e a mudança no perfil socioeconômico dos moradores e usuários, entre outros.

Por outro lado, os centros das cidades apresentam uma completa rede de infraestrutura, ampla oferta de equipamentos urbanos, concentração de atividades econômicas e diversas possibilidades de acesso, por meio do sistema de transportes, que, somadas à existência de vazios urbanos e de estoque imobiliário ocioso, proporcionam desafios e oportunidades de se levar a termo transformações estruturais nas cidades.

Buscando construir, em parceria com os governos locais, estratégias para articulação de ações, projetos e políticas capazes de reverter o esvaziamento e a degradação dos centros urbanos, o Ministério das Cidades, por meio do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, atua por intermédio da promoção da diversidade funcional e social, da identidade cultural, da vitalidade econômica e da preservação do patrimônio histórico e cultural.

Sabe-se que a realização de obras pontuais, como estratégia para a reabilitação, comum nos processos de requalificação de diversas cidades, em função, principalmente, da falta de recursos, tem efeitos restritos em longo prazo. Por outro lado, a coordenação e integração de ações e políticas tem grande potencial para trazer resultados mais efetivos e duradouros.

Assim, as operações urbanas, definidas no Estatuto da Cidade como um instrumento de indução ao desenvolvimento, vem ao encontro dos propósitos da reabilitação de centros urbanos, na medida em que se configuram como uma potente estratégia para a coordenação de ações e intervenções, visando transformações urbanísticas estruturais e possibilitando, concomitantemente, a inclusão social e a valorização ambiental e econômica.

Seminário Brasil-França de Operações Urbanas

Com o objetivo de aprofundar a discussão da utilização das Operações Urbanas na reabilitação de áreas centrais, o Ministério das Cidades realizou o Seminário Brasil-França de Operações Urbanas. A ideia foi promover uma troca de experiências entre técnicos brasileiros e franceses sobre o tema, tendo em vista o conhecimento acumulado na França.

O Seminário, que aconteceu no auditório da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG, no período de 31 de março a 2 de abril de 2008, foi organizado pelo Ministério das Cidades, no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU, e do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC, e contou com o apoio da Caixa Econômica Federal, da Cooperação Francesa no Brasil, por meio do Programa Cidade-Brasil, e da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Para fins metodológicos, a discussão das Operações Urbanas foi fracionada em quatro grandes temas que correspondem a pontos fundamentais para a implementação do instrumento: aspectos jurídicos, aspectos financeiros e econômicos, aspectos urbanísticos e gestão das operações urbanas.

Na primeira parte do Seminário, foram organizadas quatro mesas temáticas, cada uma contando com um expositor brasileiro e um expositor francês, os quais apresentaram experiências, pontos de vistas e demais questões sobre o tema tratado. Cada palestrante foi convidado a escrever um texto sistematizando sua apresentação, os quais passaram a compor este livro.

Após um primeiro dia de exposições, em que todos os participantes puderam ter uma visão ampla sobre os temas apresentados, foram formados quatro grupos de trabalho, sob a coordenação de um especialista da área, denominado debatedor. Os grupos trataram especificamente de cada um dos assuntos desenvolvidos nas mesas temáticas. Este momento teve como objetivo capacitar os técnicos e apontar as necessidades, caminhos e soluções para a política de reabilitação. Neste espaço de debates, surgiram sugestões, críticas, definições e questionamentos em geral, que foram sistematizados pelos debatedores, e deram origem a quatro textos neste livro, sendo os últimos de cada capítulo desta publicação.

O seminário contou com a participação efetiva de 107 pessoas, entre técnicos municipais e parceiros do Governo Federal, profissionais que representaram instituições da Administração Pública municipal, estadual e federal e também da Caixa Econômica Federal, Cooperação Francesa e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. No total, foram inscritos participantes de 17 municípios, representando 14 estados brasileiros.

No Seminário foram feitas exposições e discussões de grande qualidade e complexidade, conforme é possível notar nos doze artigos que compõem esta publicação, oferecendo ao público interessado uma ampla visão sobre a implementação das operações urbanas, uma vez que se apoiam em experiências concretas realizadas na França e no Brasil. Os textos apontam caminhos e desafios tanto para os estudiosos do tema quando para os que pretendem implementá-los em seus municípios.

Cabe ressaltar que a abordagem dos quatro pontos fundamentais, em torno dos quais o Seminário foi estruturado, não representa necessariamente uma divisão estanque dos artigos. Assim, na maior parte dos textos é apresentada uma visão articulada dos vários aspectos que cercam as operações urbanas.

No que se refere aos aspectos jurídicos, François Hôte apresenta uma análise sobre as implantação de operações urbanas em Paris com base nos Planos Locais de Urbanismo, enquanto Vanêsa Buzzelato Prestes busca o marco jurídico do instrumento no Estatuto das Cidades, enfocando a questão da contrapartida e relacionando-o ao acesso à moradia.

Quanto aos aspectos econômicos e financeiros, Dominique Adam aborda o caso da ZAC *Paris Rive Gauche*, considerando os desafios e a problemática econômica do planejamento urbano, o risco econômico e o contexto financeiro no qual a operação foi realizada. O Prof. Paulo Sandroni, por sua vez, traz um estudo aprofundado sobre os CEPACs, analisando os casos das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada, em São Paulo.

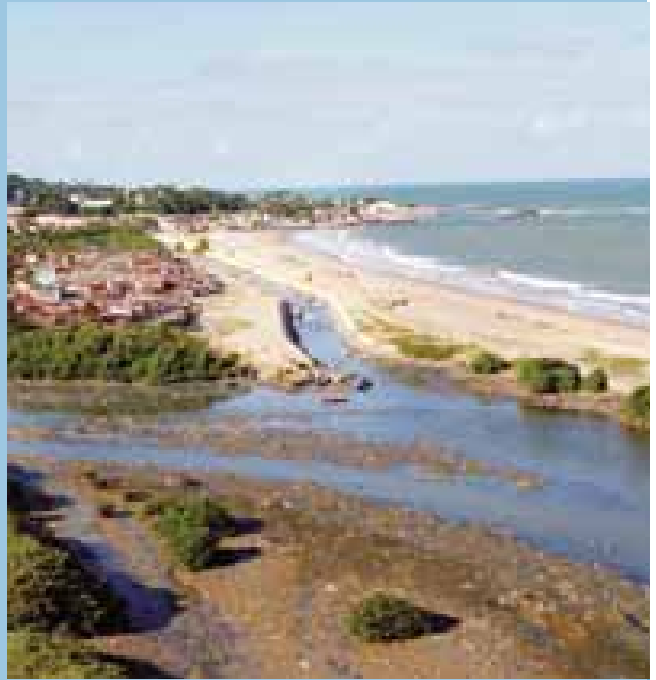
No campo dos aspectos urbanísticos, André Marie Bourlon apresenta as Operações *Paris Rive Gauche* e de *Bercy*, ambas componentes do *Plan Programme de l'Est de Paris* – Plano Programa do Leste Parisiense, e fornece importantes contribuições ao artigo de Dominique Adam ao abordar questões relativas às propostas arquitetônicas e urbanísticas para as áreas. Por sua vez, a arquiteta Nadia Somekh, primeiramente, recupera experiências internacionais e nacionais em projetos urbanos para, em seguida, focar seu relato no Programa Ação Centro, de São Paulo.

Por fim, para discutir o tema da gestão, Jean Baptiste Rigaudy analisa as mudanças ocorridas na aplicação do instrumento após a “Lei de Solidariedade e Renovação Urbana” francesa (*Loi n° 2000-1208 – Solidarité et Renouvellement urbains – SRU*) e aborda a importância de se pensar as operações urbanas em função do planejamento urbano global. Da mesma forma, Amélia Reynaldo aborda o caso da operação urbana prevista para a implementação do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, que propõe intervenções e instrumentos para promover a integração e coordenação do planejamento e da gestão territorial nos três níveis de governo.

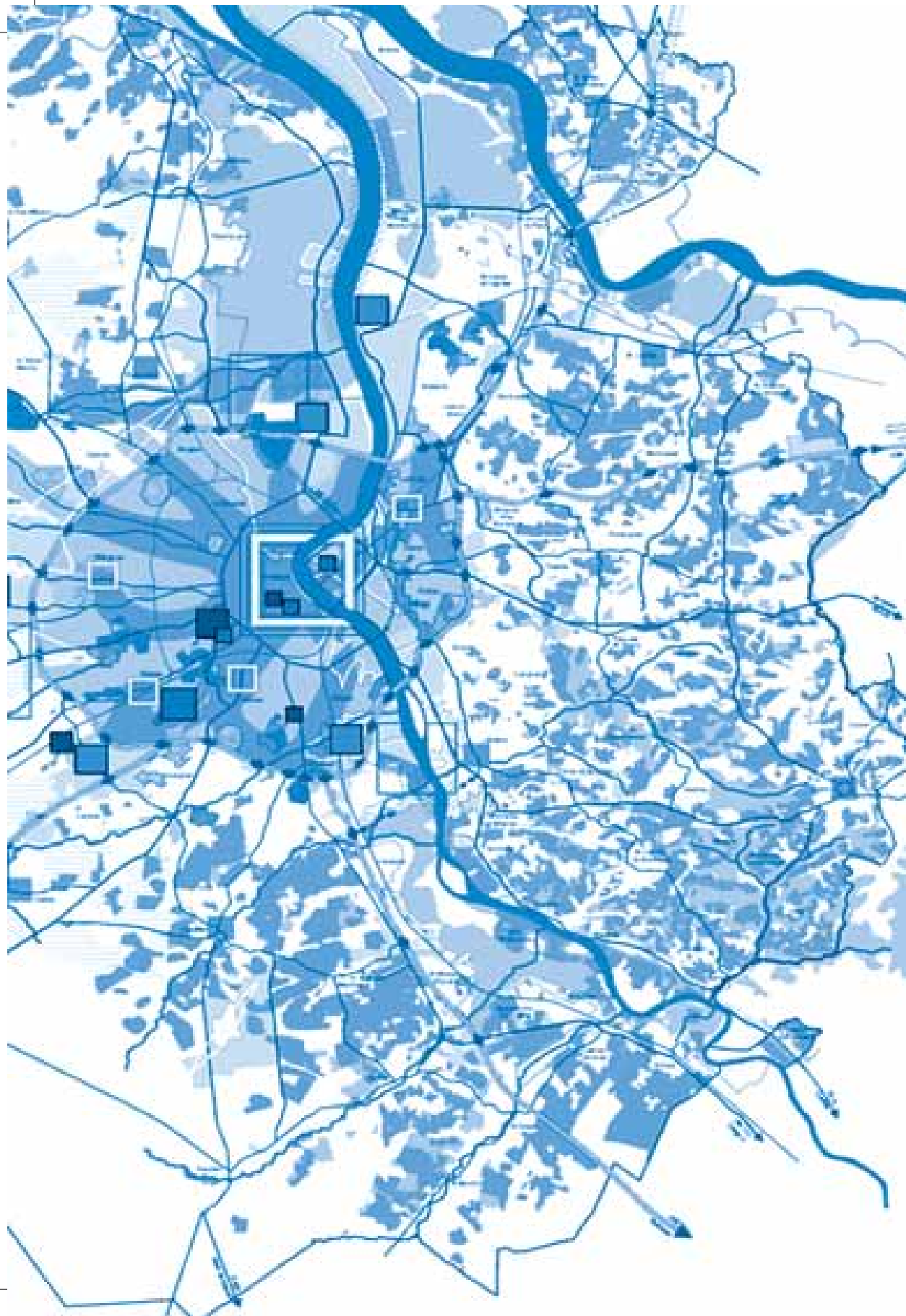
Os artigos de Cíntia Fernandes, Luis Carlos Fernandes Afonso, Tereza Albano e Fabrício Leal de Oliveira sistematizam as discussões dos grupos de trabalho e trazem importantes contribuições dos autores em seus campos de atuação.

Assim, compusemos esta publicação com o objetivo de continuar a discussão sobre o tema nos municípios, de modo a ampliar o conhecimento existente sobre este instrumento.

Esperamos, com isso, proporcionar mais uma ferramenta para auxiliar o planejamento das cidades, sobretudo a construção de estratégias para a reabilitação de áreas centrais, sem perder de vista nosso maior objetivo: a construção de cidades mais justas e democráticas, com maior qualidade de vida e com a participação de todos.



Aspectos Urbanísticos da Operação Urbana



Aspectos Urbanísticos da Operação Urbana

No Brasil, as Operações Urbanas são consideradas, no Estatuto da Cidade, instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano. Esse tipo de intervenção, para que seja bem sucedida e tenha efeitos positivos para o conjunto da cidade, pressupõe que seus objetivos sejam articulados aos demais instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano do município e da região.

A proposição das Operações Urbanas e do Solo Criado no Brasil inspirou-se nos exemplos franceses da década de 1970, quando o planejamento urbano estruturou-se por meio dos Planos de Ocupação do Solo, que definiam os padrões de uso e ocupação, programas de investimento, entre outros, e previam as Zonas de Ocupação Concertada e o Teto Legal de Densidade.

Operações urbanas são instrumentos importantes de transformação e reabilitação urbana, capazes de promover alterações profundas no desenho da cidade e também em sua dinâmica, quer seja por meio de grandes intervenções, mudanças de índices de ocupação, alterações nos usos predominantes, incentivos, restrições, penalidades e outros tantos instrumentos que, de maneira concertada e pactuada, devem gerar valorizações que, reinvestidas, “recosturem” o tecido urbano.

Para além dos aspectos indutores do desenvolvimento, uma Operação Urbana deve e pode ser também um instrumento para implementação de políticas de inclusão sócio-espacial, na medida em que é capaz de agregar diversas iniciativas para melhorias habitacionais, de regularização fundiária ou de urbanização de assentamentos precários, por meio de sistemas de contrapartidas e do financiamento dessas intervenções.

Projetos Urbanos e Estatuto da Cidade: Limites e possibilidades

Nadia Somekh

Professora (Titular) da Pós Graduação do Programa de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Ex-Presidente EMURB (2002/2004), Ex-Diretora da FAU Mackenzie (2005/2009). Atual Secretária de Planejamento Urbano da Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo.

Introdução

As cidades brasileiras são a manifestação espacial de uma sociedade desigual e excludente. Nesse texto, procura-se entender o alcance da ação municipal, na transformação de áreas urbanas no Brasil a partir dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, fundamentados na experiência do Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo: Ação Centro, e voltados para a redução de desigualdades.

Embora se entenda que o Estatuto da Cidade tenha representado um avanço real e apresenta um extenso rol de novos instrumentos, é preciso sempre verificar o que é essencial utilizar em cada caso a ser enfrentado. É importante legitimar a aplicação desses instrumentos, priorizando a questão habitacional, a redistribuição de renda e a inclusão social.

De maneira geral, a recuperação dos centros urbanos é tratada por meio de grandes projetos pontuais que aparentemente se contrapõem aos Planos Urbanos. O enquadramento institucional dos Planos Diretores é necessário para garantir continuidade e definir prioridades, principalmente nas cidades brasileiras. **Projetos urbanos devem se tornar decorrência do planejamento das cidades.**

Atualmente, as cidades brasileiras se ressentem de velhos e novos problemas. A questão habitacional ainda constitui um problema central, além do desempre-

go e violência. Elaborou-se o Programa Ação Centro baseado num tripé de inclusão social, desenvolvimento local e gestão compartilhada. A crítica à experiência internacional de projetos urbanos permite verificar que esses três pontos são essenciais para tratar da cidade contemporânea.

Para intervir na cidade, é importante entendê-la como o espaço que é produzido, bem como o papel do Estado como articulador especial dos agentes que produzem a cidade. A ação do Estado pode ser sintetizada mediante a obtenção de recursos, formulação de normas, leis e planos para investi-los. Além disso, para efetivar sua ação de investimentos na articulação de agentes, a questão da gestão urbana assume um papel central.

Nos dias atuais, o Brasil é essencialmente urbano, pois mais de 80% dos habitantes vivem nas cidades. O processo de urbanização brasileiro, desigual e incompleto reproduz a exclusão por meio da regulação urbanística. A regulação voltada para as classes de mais alta renda não enxerga a pobreza existente na cidade real.

Estruturou-se este trabalho em três partes: a primeira analisa a experiência internacional de projetos urbanos; a segunda aponta os limites do estatuto da cidade no desenvolvimento de projetos urbanos e, finalmente, a terceira apresenta o programa ação centro, para uma reflexão concreta.

1. A Experiência Internacional em Projetos Urbanos

O conceito de Projeto Urbano, segundo vários autores (Roncayolo, 2002; Tsiomis & Ziegler, 2007; Morandi, 1998) é difuso e tem especificidades nos países onde foi instituído com diversas definições: áreas de requalificação, regeneração e operação urbanas. Roncayolo propõe uma história das intervenções urbanas que, no caso francês, tem em Haussman um interesse paradigmático, diferindo também das intervenções na década de 1960, marcadas pelo forte esquematismo, fragmentação e justaposição de lógicas setoriais. Ele propõe uma noção mais complexa, religando, além dos recortes setoriais, uma unidade territorial em síntese, uma volta à arquitetura e à cidade. Para Lungo (2004), constituem-se em obras emblemáticas, operações urbanas que assumem a forma de programas de intervenção concretizados em um conjunto de ações que, por sua integração, têm um impacto profundo no desenvolvimento da cidade.

Apontado por Ingalina (2001) como conceito guarda chuva, o Projeto Urbano tem um marco referencial no projeto de recuperação do Centro Histórico de Bologna, na década de 1960, onde as inovações, tais como participação, inclusão social, mistura de usos, escala de bairro aliada à recuperação do Patrimônio Histórico (Cervellati & Scannavini, 1976) se perderam na cidade contemporânea.

Para Nuno Portas (1998), a chave das transformações urbanas bem sucedidas é o programa de intervenções que se constitui no processo de concepção e viabilização, não necessariamente o desenho urbano/arquitetônico e muito menos o quadro das políticas urbanas expressas nos Planos Gerais e Estratégicos. Além disso, o autor considera que projetos de intervenção “imateriais” complementam de forma considerável o possível sucesso das transformações.

A perda de espaço dos instrumentos tradicionais de regulação de uso do solo, assim como sua limitação na capacidade de previsão e integração com a dinâmica urbana real, em face das intervenções de mercado, levou à valorização extremada dessas últimas. Efetivamente, as intervenções fragmentadas apresentam, na experiência internacional, capacidade de modificação mais controlada das variáveis de transformação do ambiente construído.

A conclusão equivocada é a defesa de projetos urbanos pontuais em detrimento dos planos e da regulação global da cidade. Um tipo de ação não exclui o outro. E, ainda, em realidades de extrema pobreza e desigualdades sociais, os planos globais servem para definir prioridades, além de estabelecer uma ordem de intervenção, relacionando os projetos de recuperação mais necessários e estratégicos para a cidade como um todo.

Alguns elementos recorrentes podem ser ressaltados na experiência internacional de projetos urbanos. No caso de Puerto Madero, em Buenos Aires, assinala-se a importância da criação de uma entidade administrativa público-privada para a implementação do projeto. Além disso, destaca-se a recuperação do patrimônio histórico constituído pelos antigos armazéns, a preocupação com a questão ambiental, concretizada na implementação de parques, com jardins e espaços públicos generosos. A busca de um programa com a definição de atividades, bem como do uso residencial, também

têm seu exemplo no Projeto Urbano **Parc Citroen**, além da implementação de um parque na área deixada pela indústria automobilística, que define atividades do setor terciário avançado e a mistura de classes sociais na definição do uso residencial. Nos dois casos a intervenção foi possível pela propriedade pública da terra urbana.

A característica de misturas de usos e de classes sociais – bem como a definição de uma entidade administrativa central – está presente na maioria das operações, que tem no Poder Público o grande agente coordenador e impulsionador, por intermédio de pesados investimentos para alavancar os resultados dos projetos propostos.

Nas experiências de Bilbao e na região de Milão, a questão econômica regional é encarada de forma diferenciada. Na primeira, a reconversão industrial exigiu do Poder Público um esforço de criação de inúmeras entidades de planejamento voltadas para a atração de investimentos (Abascal, 2004). Na segunda, a Agência de Desenvolvimento Milão-Norte, sem a entidade metropolitana, desenvolveu projetos urbanos de resultados voltados a um desenvolvimento endógeno.

Em Bilbao, é emblemática a implantação do Museu Guggenheim como “âncora cultural”, assim como, em Milão, o projeto Pirelli da Bicocca, do Teatro Scalla 2. Neste caso, a fábrica da Pirelli ainda mantém 10% de sua produção na área, as residências dos trabalhadores foram preservadas, por se constituírem patrimônio histórico recente, e a implantação de uma unidade universitária, com foco na inovação tecnológica, completa a produção de empreendimentos residenciais para estudantes e a população de diversas faixas de renda.

É interessante destacar a atuação da Prefeitura de Sesto San Giovanni, na região do Norte de Milão, que tem 70% de sua área esvaziada de produção industrial (incluindo parte dos domínios da Pirelli). O esforço dos quadros do município, apoiados pela Agência Nord de Milão, obteve êxito na reconversão de grandes plantas de siderurgia, como a Falck e a Breda, em pequenas e médias unidades produtivas, devido a um esforço de negociação com os sindicatos, resultando na capacitação para o empreendedorismo dos trabalhadores desempregados das grandes unidades metalúrgicas.

Não só em Milão, como também em Londres, na experiência de Docklands, a participação da iniciativa privada, em larga escala, nos empreendimentos imobiliários, só se realiza na medida da implantação de linhas de transporte, que criaram uma centralidade, ampliando a acessibilidade para o centro. No caso de Milão, uma linha com apenas duas paradas une a nova centralidade ao norte com o centro da cidade. Em Docklands, a linha Jubilee, implantada em 2000, reafirma o sucesso imobiliário de um projeto anteriormente considerado fracassado, permitindo sua posterior expansão.

Na década de 1990, fica mais clara a contraposição entre Planos e Projetos Urbanos, que alia a crítica recorrente ao planejamento tradicional (inefetivo), ao sucesso da experiência de Barcelona. Para Borja & Castells (1997), grandes Projetos Urbanos são os elementos que definem a construção da cidade metropolitana, que, por sua vez, deve construir seu Planejamento Estratégico baseado numa concentração ampla. A crítica de Nuno Portas “in Morandi” (1998) traduz a polêmica na construção da cidade pelo mercado e ressalta a importância do programa, da produção de espaço público de qualidade, da não expulsão da população de mais baixa renda pela valorização imobiliária que pode ser obtida por meio da articulação do projeto ao plano, para a obtenção de efeitos ampliados e duradouros.

Em síntese, os elementos recorrentes apontados pela experiência internacional, além do domínio fundiário, incluem uma unidade de gestão centralizada para implementar o Projeto Urbano, a importância nuclear da questão dos transportes gerando as chamadas novas centralidades, a existência de âncoras culturais, bem como de ambientes ou setores voltados para a inovação tecnológica, bem como de investimentos na ampliação da qualidade dos espaços públicos oferecidos à população. Acrescente-se a essa receita a frequência com que projetos arquitetônicos de grife são encontrados no espaço dessas mesmas experiências, com alguns nomes recorrentes, como Frank Sherry, César Pelli, Norman Foster, Jean Nouvel, entre os mais procurados.

A noção que aqui se adota tem a ver com os problemas recorrentes que podem ser observados no atual estágio do capitalismo e as possibilidades de reversão. A cidade capitalista é por essência excludente. No estágio neoliberal, ouviu-se falar de uma estratégia global de gentrificação (Smith, 2004) e é crucial desenvolver o conhecimento de mecanismo que garantam a coexistência de diversas classes de renda.

Observa-se ainda que a produtividade do capital tem aumentado por intermédio de maior mecanização produtiva e, consequente, crescente desemprego e precarização do trabalho. É possível pensar o desenvolvimento local como constituinte de novas alternativas de trabalho e renda e ainda complementar ao desenvolvimento do grande capital.

Finalmente, entende-se que, para a continuidade necessária às implementações dos projetos urbanos, é necessária a sua gestão compartilhada e a composição de uma esfera pública ampliada, que inclua a sociedade civil, e que extrapole a responsabilidade estatal única na transformação do espaço urbano contemporâneo.

No caso da área central de São Paulo, agregou-se à requalificação de espaços públicos a reorganização da gestão, a melhoria do ambiente, a definição da estratégia econômica voltada para o desenvolvimento local e a inclusão social, bem como a preocupação com a redução das desigualdades e a busca de uma construção coletiva do espaço urbano.

2. O Estatuto da Cidade, Operações Urbanas e Projetos Urbanos no Brasil

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, teve sua origem formulada na lei de Desenvolvimento Urbano, gestada desde 1982. No Brasil, fundamentalmente, as inovações do Estatuto da Cidade situam-se em três áreas. Primeiramente, em um conjunto de instrumentos voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo. Uma nova estratégia de gestão é formulada, incorporando a idéia de participação direta do cidadão em processos de construção dos destinos da cidade. E, finalmente, propõe-se a ampliação das possibilidades de regularização de áreas urbanas hoje consideradas ilegais (Polis, 2000). Basicamente, o Estatuto da Cidade valoriza o local na solução de problemas urbanos, permitindo um novo formato de atuação, marcado principalmente pelo princípio da gestão democrática.

Dos vários instrumentos propostos devem-se destacar aqueles que garantem espaço de participação e do direito à moradia. Entende-se este direito de forma mais ampla que o simples acesso a casa, mas sim todas as condições urbanas.

O Estatuto da Cidade trouxe novos poderes para as Administrações Municipais no sentido de atender mais plenamente a função social das cidades. O primeiro deles é a possibilidade de aplicação do § 4º do artigo 182 da Constituição de 1988.

Esse artigo prevê a aplicação sucessiva dos seguintes instrumentos no imóvel que não cumprir a função social definida pelo Plano Diretor: parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, IPTU progressivo no tempo e, finalmente, desapropriação com títulos da dívida pública.

Para a aplicação desses instrumentos, serão necessários, além da definição no Plano Diretor das propriedades urbanas e sua respectiva função social, que estarão sujeitas à aplicação desses instrumentos, a definição, por meio de lei municipal específica, das exigências concretas para a propriedade urbana atender a sua função social, bem como os procedimentos e prazos para o cumprimento das exigências.

A concessão de uso especial para fins de moradia poderá garantir que a população de baixa renda, das favelas localizadas em áreas públicas não seja expulsa após a implantação de projetos urbanos.

A separação do Direito de Superfície do Direito de Construir é um mecanismo eficiente de recuperação da valorização imobiliária, produzida socialmente e, historicamente, apropriada por poucos. Além disso, a possibilidade de transferir o direito de construir constitui-se num mecanismo de garantia de preservação de áreas históricas ou de qualidade ambiental (áreas de mata ou mananciais de água).

O Direito de Preempção permite ao Poder Público municipal a prerrogativa na obtenção de áreas estratégicas ao desenvolvimento da cidade, bem como a manutenção do preço do imóvel livre de processos especulativos de valorização fundiária e imobiliária. No caso de Projetos Urbanos que envolvam mais de um município, a articulação regional de municípios conurbados permitirá a gestão compartilhada de serviços e infraestrutura, além de prever desenvolvimento sustentável.

A operação urbana consorciada é definida como conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos pro-

prietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Essas operações prevêm o estabelecimento de índices de parcelamento, uso e ocupação do solo, regularização de construções e reformas. **As operações urbanas devem decorrer do Plano Diretor, estabelecendo diretrizes básicas. Entende-se, no entanto, que um programa de gestão que articule várias ações pode ser mais efetivo e duradouro.**

A contrapartida a ser exigida aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados – forma de equilibrar os investimentos públicos com o adensamento previsto, “calibrando” o valor da contrapartida como forma de incentivar usos compatíveis. E finalmente estão também previstas formas de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (gestão).

Podem ser também definidas nas operações urbanas consorciadas não só a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e alterações das normas edilícias e a regularização de construções. Os recursos obtidos devem ser aplicados dentro do perímetro estabelecido da operação urbana. Para que haja um efeito redistributivo é importante que parte significativa desses recursos sejam investidos em Programas Habitacionais de alto impacto social. Isso deve ser garantido na própria lei e defendido no Conselho Gestor da Operação.

A emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs, podem ser livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir (m²) na área da referida operação. Uma crítica recorrente é a financeirização da cidade e a possibilidade de ações especulativas decorrentes. A novidade do Cepac como título ainda impede a confirmação desta crítica.

O Estatuto prevê o controle das Operações Urbanas, ou seja, a execução de medidas que evitem que as operações sejam somente “liberações” de índices construtivos para atender interesses particulares, ou valorização imobiliária que expulse atividades de menor renda.

O objetivo das operações urbanas é viabilizar intervenções de maior escala, em atuação coordenada entre o Poder Público e os diversos atores da iniciativa privada. Entretanto, no caso das OU Anhangabahu (1991) e da OU Centro (1997), poucos foram os resultados da aplicação desse instrumento.

Quando se fala de Projetos Urbanos entende-se que se trata de um conjunto de ações que envolvem grandes obras de infraestrutura ou operações urbanas, no caso brasileiro, que prevê o financiamento de obras públicas por meio da venda do direito de construir. Estes projetos podem assumir uma tipologia que envolve a recuperação ou regeneração de áreas industriais, portuárias, ferroviárias, de centros históricos ou centralidades vinculadas a modos de produção ou transporte a serem atualizados.

Os projetos urbanos nos países centrais envolvem grandes somas de recursos públicos. No Brasil, é a iniciativa privada que investe, a partir da baixa capacidade pública de investimentos.

É importante reiterar o Estatuto da Cidade, principalmente para garantir uma gestão democrática da cidade, favorecendo as Administrações Municipais que têm o compromisso de promover uma melhor qualidade de vida urbana para a maioria dos seus cidadãos.

Na Região Metropolitana de São Paulo, o Projeto Eixo Tamanduatehy, de 1997, inaugurou o debate sobre a reconversão da orla ferroviária do processo original de industrialização brasileira, por meio de uma operação urbana. Foram convocados escritórios de arquitetos nacionais e internacionais para propor intervenções possíveis na área que faz parte de um processo inovador de governança metropolitana, mediante o consórcio intermunicipal do Grande ABC. Outros projetos, no Rio de Janeiro, em Salvador e no Recife, propuseram ações e planos estratégicos; o diferencial brasileiro, no entanto, reside na baixa capacidade do Poder Público em investir recursos em áreas de transformação urbana. Nessas experiências, foram elaboradas operações urbanas, articuladas ao processo geral de planejamento. A principal crítica que se faz às operações urbanas, principalmente de São Paulo, é a falta de Projeto global, com desenho urbano, transparência (superado pela existência de conselhos gestores) e efetiva redistributividade e impacto social positivo. Entende-se que os instrumentos do Estatuto da Cidade,

se bem utilizados e articulados nos PD e nas operações urbanas, poderão constituir avanços consideráveis, garantindo espaços democráticos, participativos e ecologicamente equilibrados nas cidades brasileiras. No entanto, de nada servem instrumentos técnicos, sem a mobilização da população e a construção coletiva de uma cidade mais justa. É importante garantir espaços que permitam esta ação coletiva.

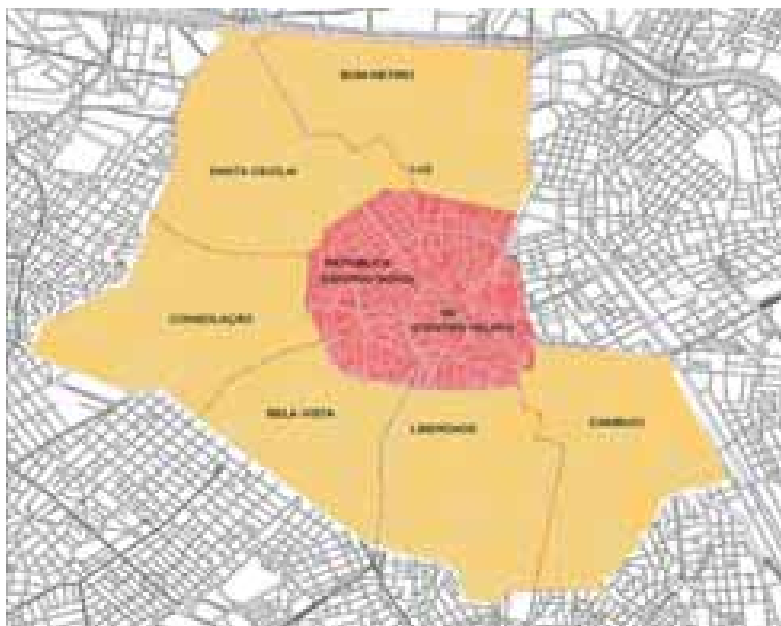
3. O Programa Ação Centro: inclusão social desenvolvimento local e gestão compartilhada

O Programa Ação Centro reorganiza o anterior Procentro, reformulado em 2001, que previa definir diretrizes gerais para a área central e que vinha obtendo resultados limitados de intervenção. O Ação Centro objetivava a coordenação geral das ações de todos os setores do governo, bem como a abertura para uma gestão compartilhada com a sociedade civil, de maneira mais ampla. O objetivo principal era reconstruir o Centro. Isso implica torná-lo o lugar da diversidade de atividades e de classes sociais.



Cidade de São Paulo. No quadrado vermelho, o Centro

O Programa de Reabilitação¹ da Área Central de São Paulo definiu como território de abrangência os distritos censitários da Sé e da República, após a realização de pesquisa quantitativa com setores sociais referentes a distintas faixas de renda. Para esses segmentos, o centro é representado por ícones, como a Praça da Sé, o Viaduto do Chá, o Teatro Municipal e a Praça da República, englobados pelos distritos eleitos para foco da intervenção.



O CENTRO - Institucional: Subprefeitura Sé - 8 distritos: Sé, República Bom Retiro Santa Cecília Consolação Bela Vista Liberdade Cambuci

O CENTRO - Programa de Reabilitação: 2 distritos: Sé e República

Área total : 4,4 km²

69.977 habitantes (0,7% do município)

50% da população residente em idade economicamente ativa

65% da população possui renda até 10 Salários Mínimos

17% da população acima de 40 anos

1.616 moradores de rua (2,3% da população desses distritos)

Destino de 29% do transporte coletivo do Município

Circulação flutuante de 2 milhões de pessoas/dia

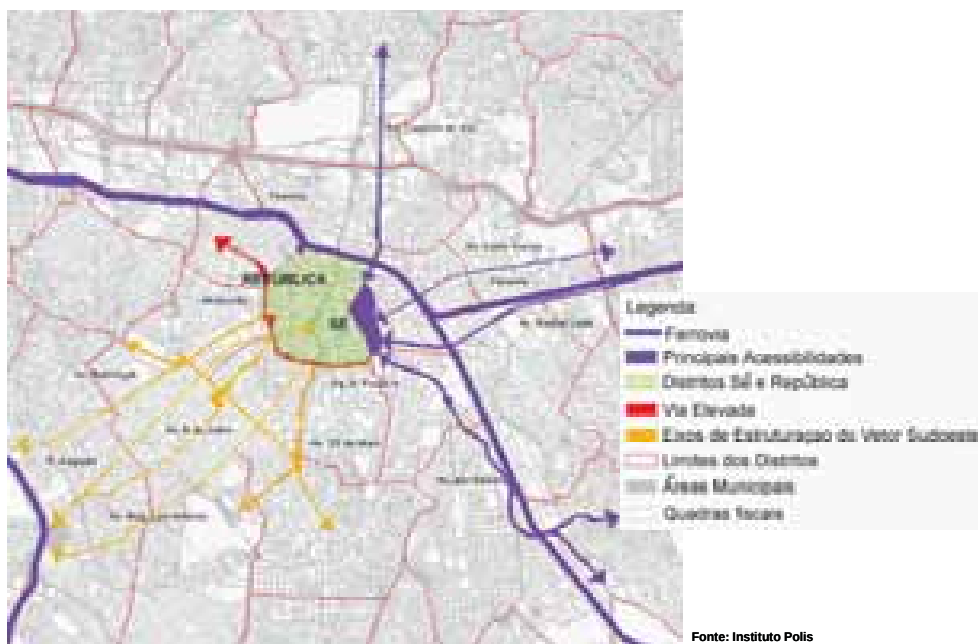
177.800 empregos formais (8% do Município)

57 edifícios públicos e 910 edifícios tombados

I Não se trata de revitalização, pois o centro, com 2 milhões de pessoas/dia de população flutuante, é, portanto, extremamente vital. O conceito de reabilitação prevê a recuperação do quadro construído, a preocupação com a população e a gestão da área..

Esses dois distritos têm uma área de 4,4 km², com 69 mil habitantes e 8% dos empregos formais do município, sendo destino de 29% do transporte coletivo; possuem ainda uma circulação flutuante de 2 milhões de pessoas por dia, vários edifícios públicos, 763 edifícios tombados e 147 até então em processos de tombamento.

A estrutura radiocêntrica da cidade fez com que historicamente fosse reforçada a passagem pelo centro. A linha ferroviária noroeste-sudeste isolou a área central dos bairros das zonas Leste e Norte. A predominância de bairros do setor Sudoeste, na localização das classes de mais alta renda, isolou o centro das novas centralidades produzidas pelo capital imobiliário.



Esquema de fluxos. Saída das elites e popularização.

A estruturação do Programa de Reabilitação Ação Centro partiu da leitura dos principais problemas a serem enfrentados, tendo como foco a questão habitacional entendida de maneira mais ampla: moradia e mais condições urbanas que incluem trabalho e emprego, primeiro problema constatado para a desvalorização imobiliária e afetiva da área central. A criação de novas centralidades, como lógica do setor imobiliário na

criação de novos produtos, teve como resultado o deslocamento das elites e a popularização do centro, processos concomitantes à degradação do quadro construído e à perda da identidade afetiva da memória e da história paulistana ali consubstanciadas.

A incapacidade do centro no sentido de oferecer espaços terciários da qualidade exigida pelo mercado, a desqualificação do espaço público e a deterioração dos imóveis históricos reforçou a existência de edifícios vazios nos andares superiores e ocupados apenas no térreo. O Censo IBGE 2000 indicou a existência de 45 mil unidades vazias na área central.

Para a recuperação do espaço público, foram definidas ações articulando várias secretarias da Prefeitura e a Subprefeitura da Sé, criada em 2002. Uma zeladoria especial do Subprefeito previa não só a varrição dez vezes ao dia e a lavagem das ruas quatro vezes ao dia, mas também uma equipe de manutenção volante para pequenas obras de reparo, principalmente dos calçadões.

A Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade previu um projeto para o comércio ambulante, com o cadastro dos 6.000 vendedores existentes, em relação aos 1.248 regulares, que possuíam o Termo de Permissão de Uso (TPU), prepondo sua capacitação para outras atividades, como o Projeto Tá Limpo, em parceria com a Bovespa.

A Secretaria Municipal de Segurança Urbana, por meio da proposta de gestão comunitária, previu a existência de 200 guardas ciclistas, bem como a implantação de oito bases de segurança. As estatísticas criminais apontam muito mais a sensação de um centro sem segurança do que uma insegurança efetiva; portanto, priorizou-se a construção de um sistema coletivo, ancorado nos guardas volantes (de bicicleta) e na distribuição das bases.

A população sem teto teve no Projeto Boracéia a possibilidade de aceitar o abrigo negado nos albergues tradicionais, que impedem a entrada de animais de estimação e dos carrinhos dos catadores de papel. O Boracéia, além de dispor de alojamento, era gerido por entidades que forneciam apoio médico, psicológico e de capacitação para microempreendedorismo.

A recuperação do patrimônio histórico estava prevista em ações do governo municipal, com destaque para a renovação da Biblioteca Municipal Mário de Andrade e do Edifício Martinelli, ambos com recursos a serem financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

É de especial destaque o convênio assinado pelo Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, o Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo), o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), a Asbea (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura), o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), para produzir habitação para as classes médias. Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foram destinados ao financiamento de reformas de edifícios no centro para produção de apartamentos, constatada uma demanda, pelo Secovi, situada entre os parâmetros de 50 mil a 150 mil reais. Além disso, as regras de aprovação do financiamento e da licença de construir foram objeto de estudo para flexibilização e agilização, visando reduzir os tempos necessários.

Entende-se que o mercado deve incumbir-se de atender a demanda solvável, assim como a população de baixa renda deve ser atendida pelo Poder Público. O Programa Morar no Centro e os Perímetros de Recuperação Integrada do Habitat (PRIH), desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação, propuseram a recuperação de edifícios e áreas históricas na área com foco específico na garantia de manutenção da população mais pobre moradora na área.

Um segundo problema evidenciado, a ser revertido, foi a forma como que se deu a transformação do perfil econômico. Constatou-se a permanência de uma dinâmica econômica real considerável (8% dos empregos formais), a queda de algumas atividades econômicas (saída de alguns bancos), aumento do trabalho informal (6.000 vendedores do comércio de rua) e a popularização do comércio.

A fim de obter a reversão desse problema, foram estabelecidas diretrizes para uma estratégia econômica do centro, discutidas com setores empresariais, movimentos sociais e com os próprios técnicos do BID. Além disso, elaborou-se uma pesquisa com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e o Centro Brasileiro de

Análise e Planejamento (Cebap), que resultou no livro sobre desenvolvimento local chamado *Caminhos para o Centro* (São Paulo, Emurb/CEM, dezembro de 2004).

Na região, permanecem corporações de prestígio, como é o caso dos advogados e das Bolsas de Valores (Bolsa Mercantil e de Futuros – BMF e Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa), ocorrendo concentrações de comércio popular e de ruas especializadas (Santa Ifigênia, Florêncio de Abreu, 25 de Março). Como atividades potenciais, buscou-se, em primeiro lugar, constituir o centro como sede do Poder Municipal, abrangendo quase todas as secretarias municipais e o Gabinete da Prefeita, que se deslocou da periferia do centro (do Palácio das Indústrias, no Parque Dom Pedro II) para o coração do Anhangabaú, ao lado do Viaduto do Chá, em 25 de janeiro de 2004, no aniversário dos 450 anos de São Paulo. Isso trouxe 11 mil novos funcionários para o centro (se for somada a transferência também de organismos estaduais), o que alavancou a proliferação de novos restaurantes e serviços.

O resgate do centro como polo de lazer, entretenimento e turismo também fez parte dessa estratégia, com a implantação da Galeria Olido, importante centro cultural, além do Teatro Municipal, que se somou à existência do Centro Cultural Banco do Brasil e do Masp-Galeria Prestes Maia. A esses deverão se agregar os projetos do Sesc 24 de Maio (antigo prédio da Mesbla) e do Centro Cultural dos Correios. Para este último, buscou-se o apoio do Banco do Brasil, cujo Centro Cultural revelasse pequeno para a importância que veio conquistando nos últimos anos, devido à qualidade de sua programação. Além disso, várias empresas de turismo desenvolveram pacotes para visitas guiadas ao centro.

Entende-se que o uso residencial e atividades como as desenvolvidas por instituições universitárias e ONGs garantem a animação do centro fora do horário comercial. Além disso, um novo tecido produtivo – formado por pequenas e micro-empresas e agências culturais – pode ser estimulado por uma agência de desenvolvimento criada dentro da Emurb (Empresa Municipal de Urbanização) e por um sistema de informações empresariais para facilitar a vinda de novas atividades. Uma Lei de Incentivos Seletivos foi aprovada visando atrair investimentos, devolvendo tributos e sem renúncia fiscal, pois condicionada ao aumento geral da arrecadação, da geração de empregos e da recuperação do patrimônio histórico.

O terciário avançado pode ser conquistado no centro, uma vez que esta é a área com a maior densidade de fibra ótica da cidade. Uma limitação ao terciário avançado é a existência de um quadro construído antigo, de pequenas unidades, e tombado, portanto, impossibilitando a realização de grandes plantas necessárias a essa atividade.

Como parte da estratégia econômica pode-se ressaltar a valorização do tecido produtivo comercial clássico, como antigas mercearias (por exemplo, a Godinho, na Rua Líbero Badaró) e a recuperação do Mercado Municipal, que reforçou seu caráter de ponto turístico-gastronômico, com a criação do mezanino e de novos restaurantes.

Para a atração de novas atividades, foi importante a implantação de projetos estratégicos como a Praça do Patriarca e o corredor cultural até a Biblioteca Mário de Andrade.

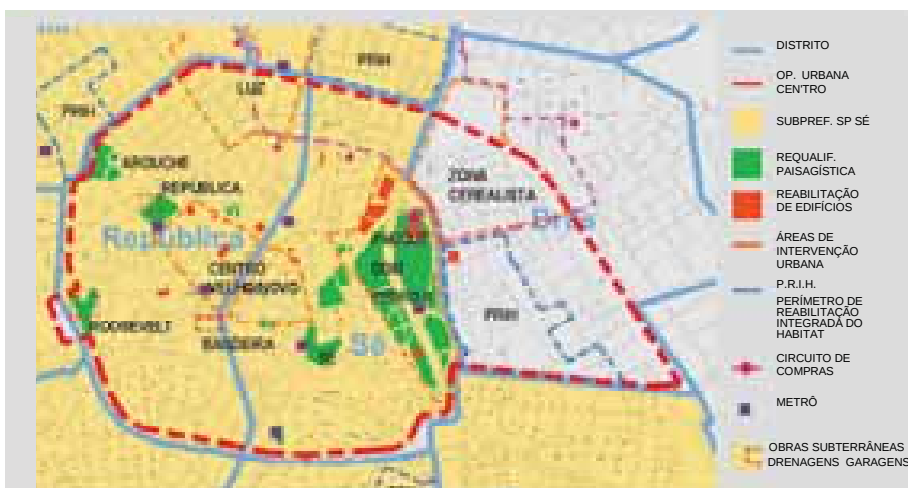
Um terceiro problema a ser resolvido é o referente à circulação. Hoje São Paulo enfrenta grandes problemas de trânsito decorrentes da priorização do transporte industrial em detrimento do transporte coletivo. A reformulação do sistema geral da cidade reduziu a necessidade de passagem das linhas de ônibus pelo centro, aumentando a interligação entre bairros e reorganizando a implantação de terminais de ônibus. Esta última ação reduziu o tráfego de passagem, entre terminais, que constitui estímulo para a existência dos vendedores do comércio de rua. Além da reconceitualização dos calçadões, também estava previsto um projeto de circulação especial, incluindo acessibilidade e adequação das condições gerais de tráfego.

As questões referentes à degradação do ambiente urbano constituíram o quarto eixo de problemas a enfrentar. As ações propostas abrangeram a recuperação dos sistemas de macrodrenagem, para evitar as freqüentes inundações em certas épocas do ano, a recuperação da infraestrutura urbana, a revegetação de praças e canteiros e a implantação da recuperação do Parque Dom Pedro II.

Somou-se a isso, a modernização da gestão de zeladoria, bem como uma proposta de educação ambiental desenvolvida pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, visando à diminuição do lixo coletado, que exigia dez varrições e quatro lavagens por dia.

Um quinto eixo de trabalho foi construído com base na compreensão de que a legislação urbanística é desarticulada, tornando-se um instrumento não efetivo de regulação. De nada adiantam os instrumentos do Estatuto da Cidade sem um programa claro de gestão urbana, investimentos públicos consideráveis alavancando instrumentos privados e o esforço coletivo da sociedade na implementação das ações. Foram propostas as revisões da própria Operação Urbana Centro, formulada anteriormente e com resultados tímidos, bem como da Lei de Fachadas, que prevê a devolução do IPTU para proprietários que restaurem edifícios. Além disso, foi aprovada a Lei de Incentivos Seletivos; a qualificação da mão de obra participante de todo esse processo foi prevista, com programas de capacitação dos funcionários públicos e a criação do Fórum Ação Centro (112 entidades) e da coordenação executiva composta por seis membros da sociedade civil e seis do governo municipal.

Entretanto, a lei de zoneamento e a elaboração do Plano Diretor Estratégico, que agora está sendo revisto, a partir dos Planos Regionais, criou uma quantidade de diretrizes que comprometem a sua aplicação. Uma das vitórias proporcionadas pelo estatuto da cidade, que prevê o direito à moradia e o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social, está perdendo força com a eliminação dessas zonas, as quais podem garantir um lugar para a população de baixa renda no centro, que, na verdade, é de toda a população.



Síntese das ações

Algumas conclusões

Atualmente, o Programa do Centro teve uma refocalização na área da Luz, que não é propriamente o Centro, mas pode ser considerado um bairro central. A demolição de algumas quadras está prevista com a proposta de atração de grandes empresas geradoras de emprego. A mobilização da sociedade civil envolvida no Programa foi interrompida, prejudicando o arranjo institucional anterior que não pode ser consolidado. Além disso, a redução de recursos financeiros e políticos na condução do programa reduziram suas possibilidades de implementação.

Entende-se que um Projeto Urbano se faz por meio de uma construção social, com mobilização da sociedade civil. Para tanto, é preciso a criação de uma agência que articule Poder Público e iniciativa privada, dando espaço para a participação e alcançando uma gestão urbana competente.

Os recursos públicos (poucos, no Brasil) devem alavancar de forma sinérgica os recursos privados e ampliar alternativas de emprego, trabalho e renda.

É preciso alcançar um impacto social positivo, reduzindo as imensas desigualdades existentes nas cidades, avaliando quem ganha e quem perde com a implementação do projeto urbano.

Em síntese, entende-se que os Projetos Urbanos na cidade contemporânea para serem efetivos devem se valer não só dos instrumentos do Estatuto da Cidade, mas principalmente de uma gestão urbana que permita a construção coletiva do espaço urbano por meio da mobilização dos agentes econômicos sociais.

Referências Bibliográficas

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi. (2004). *A recuperação urbana de Bilbao como processo dinâmico e polifônico*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1997). *Local e Global: A Gestion de las Ciudades e no la era de la información*. Madri: Taurus.

CERVELATTI, Pier Luigi; SACANNVINI (1976). *Bolonia* – Gustavo Geli, Barcelona.

EMURB (2004). *Caminhos para o Centro*. Prefeitura de São Paulo/ Emurb/ CEM/ CE-BRAP, dezembro. São Paulo.

FERNANDES, Edesio (Org.). (1998). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey.

LUNGO, Mario (2004). *Grandes projectos urbanos*. San Salvador: UCA Editores.

_____ (Org.). (2004). *Grandes Projectos Urbanos*. San Salvador: UCA Editores.

INGALINA, Patrizia (2001). *Le Projet Urbain*, PUF Paris.

MORANDI, Corinna; PUCCI, Paola (1998). *Prodotti notevoli*. Milão: Francoangeli.

NOVAS PERSPECTIVA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO. *Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. (1997). Porto Alegre: Fabris Editor.

PORTAS, Nuno (1998). *L'Emergenza del Progetto Urbano*. Revista Urbanística, 110, 51-67, Roma.

ROLNIK, Raquel (1988). *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense.

RONCAYOLO, Marcel (2002). *Lecture de Villes: Formes et Temps*. Marseille: Editions Parenthèses.

ROLNIK, Raquel (2001). *Estatuto da Cidade*. Brasília: Polis.

SAULE JR., Nelson (coord.) (1999). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito a cidades sustentáveis*. São Paulo: Polis.

SOMEKH, Nadia; SILVA, Luís Octávio (2002). *O centro de São Paulo: Reconstrução coletiva e gestão compartilhada*. Documento. São Paulo.

SOMEKH, Nadia (2001). *Função Social da Propriedade e da Cidade in "Estatuto da Cidade"*, CEPAM, São Paulo.

SMITH, Neil (2004). *La Gentrification Comme Stratégie Urbaine Globale*, in: *Revista Espirit*. Mars/Avril 2004, Paris.

TSIOMIS, Yannis; ZIEGLER, Volker (2007). *Anatomie de Projets Urbains*. Paris: Editions de la Villette.

Operação Urbana Consorciada: Instrumento Estratégico de Ação sobre o Território – Convergências Paris-Rio¹

André-Marie Burlon

Diretor Geral Adjunto do Ateliê Parisiense de Urbanismo – APUR. Formado na Escola Politécnica e na Escola de Ponts et Chaussées. É responsável pelo monitoramento das evoluções urbanas e participa da definição das políticas de estruturação urbana e de desenvolvimento, da elaboração das diretrizes de política urbana e dos documentos de urbanismo, bem como da preparação dos projetos envolvendo o município de Paris, sua conurbação ou parte da Região Ile-de-France, que a circunda.

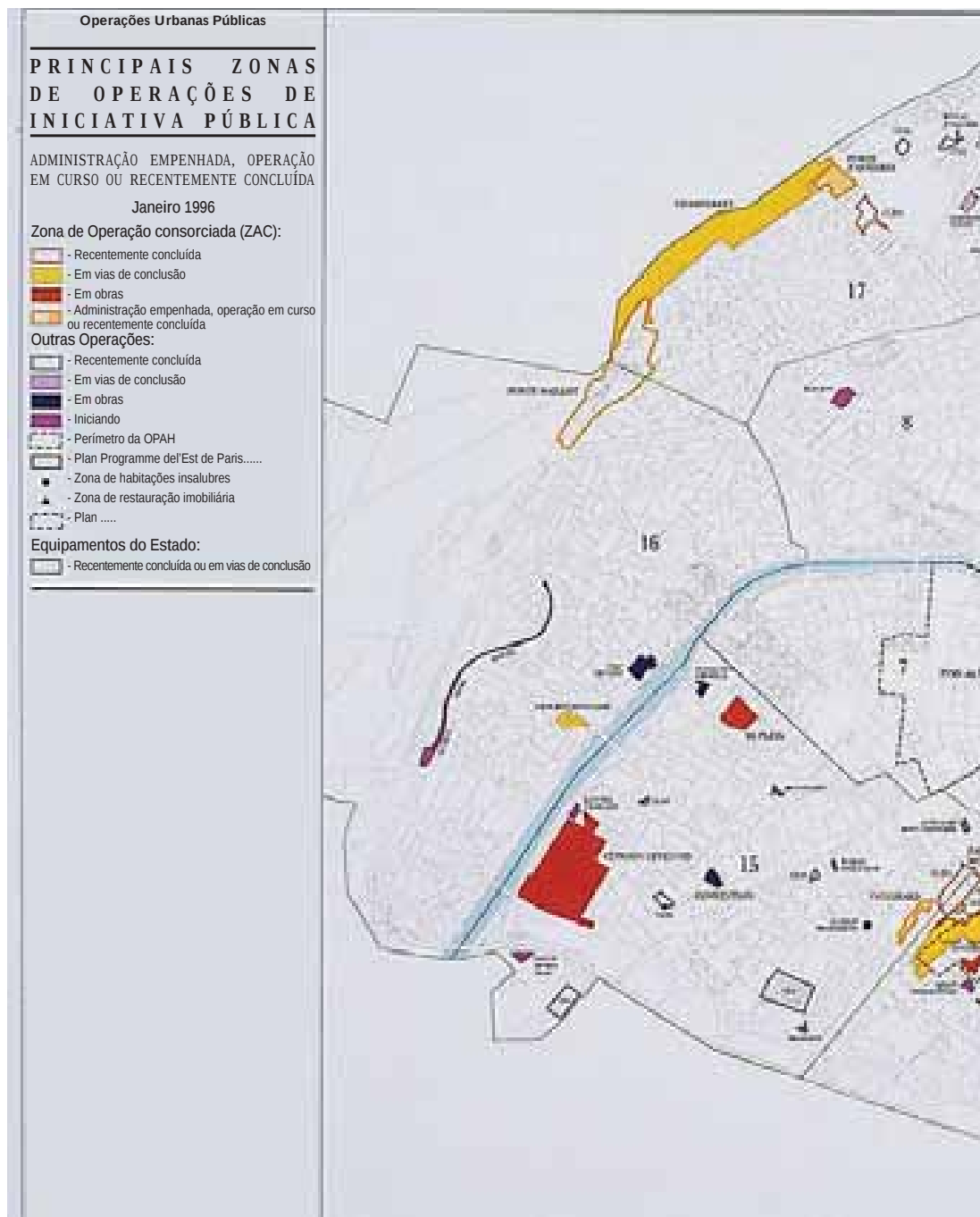
Um exemplo de intervenção urbana em grande escala: o Plano Programa do Leste Parisiense

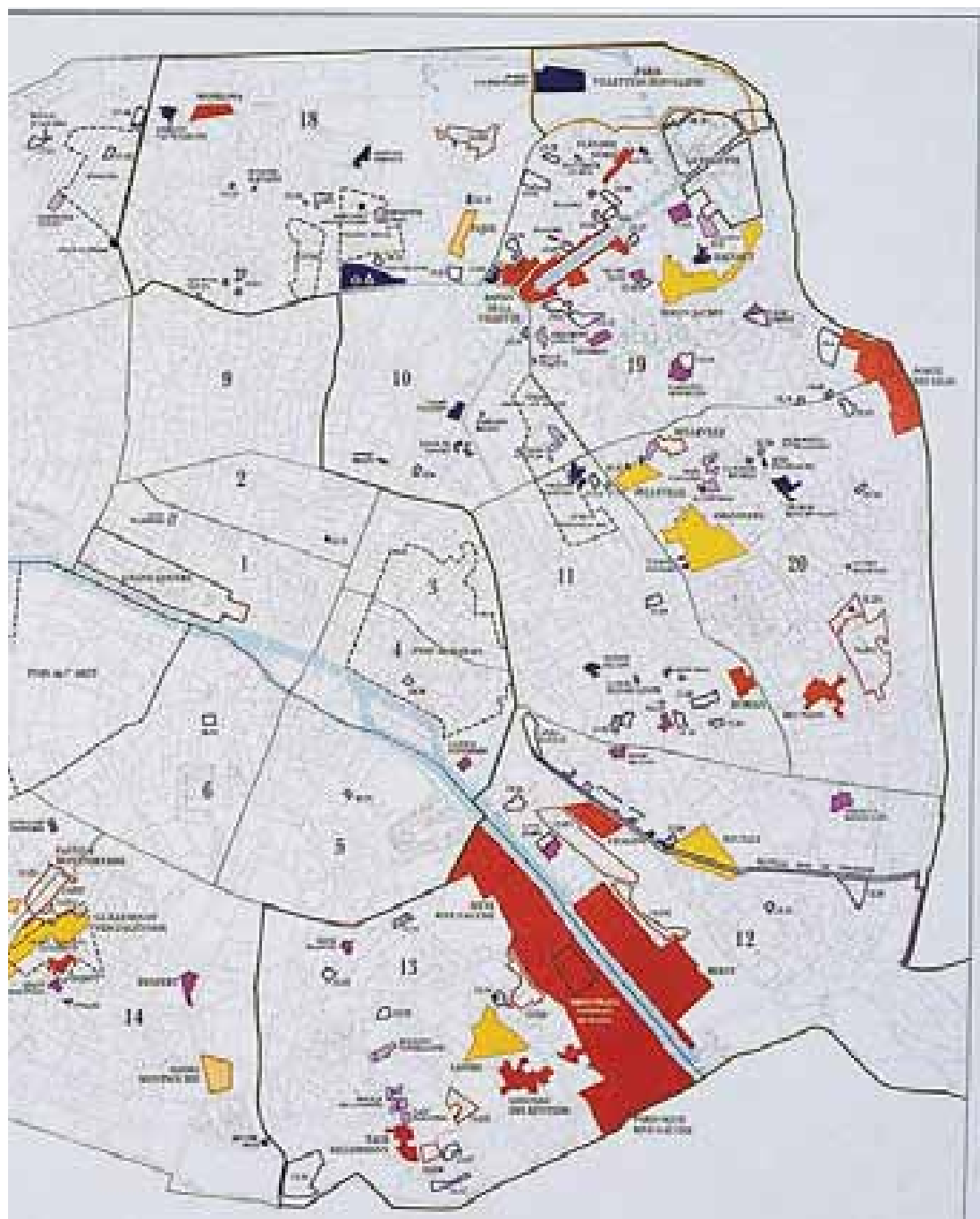
Durante muito tempo, Paris apresentou forte desequilíbrio estrutural, entre o Oeste rico, hóspede dos mais prestigiosos equipamentos, do maior centro empresarial, de grandes administrações nacionais, e das populações mais abastadas, e o Leste, que concentrava as áreas de atividades e serviços urbanos (usinas de gás, matadouros, estações de cargas, grandes adegas, moinhos, etc.) e conjuntos habitacionais obsoletos.

O Plano Programa do Leste de Paris (PPEP), aprovado em novembro de 1983, tem como objetivo revalorizar este território, que representa 45% do município, ou seja, mais de 4.000 hectares.

Portador de ambicioso projeto, o PPEP também constitui documento original, pela sua natureza: não possui valor jurídico ou regulamentar preciso, como seria o caso de um Plano Diretor ou de um Plano Local de Urbanismo; é um documento de

¹ Tradução e adaptação: Pascal Rubio





objetivos e, principalmente, de articulação de intervenções múltiplas e diversificadas. De fato, o seu valor reside no empenho dos dirigentes municipais em implementá-lo. E hoje, com 25 anos de experiência, verifica-se que, não só o compromisso foi sustentado de maneira contínua pelos dirigentes municipais, até depois da mudança de administração em 2001 (com a chegada da esquerda na Prefeitura de Paris), como também recebeu o apoio do Governo Central, no mais alto nível – e, em especial, do Presidente da República de então, François Mitterrand – inclusive no período chamado de coabitação entre direita e esquerda.

Em termos de conteúdo, o Plano Programa do Leste de Paris, elaborado pela Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), abrange praticamente todas as áreas da ação desenvolvida pela Prefeitura. Fornece estruturação pensada, para as mais diversas intervenções, envolvendo os principais espaços públicos, equipamentos de todo tipo, diversas categorias de empreendimentos de construção ou reabilitação, entre outros. Sustenta-se, notadamente, em grandes operações públicas de urbanismo, que, na sua maioria, assumem o formato de Operações Urbanas Consorciadas.

Um Plano estratégico: o setor Sena sudeste

Um entre os setores do resgate do Leste parisiense se destacou pela relevância: trata-se do sudeste da capital, de ambos os lados do rio. Identificado como setor estratégico, já em 1973, foi então objeto de um Plano de setor, posteriormente integrado ao Plano Diretor de Planejamento e Urbanismo de Paris, de 1977. As orientações nele descritas foram mais tarde detalhadas no Plano-Programa do Leste de Paris, de 1983. Desde esta data, foram identificadas operações de destaque, como a implantação do novo Ministério da Fazenda ou a realização de um novo bairro, em Bercy, ordenando unidades e atividades em torno de um vasto parque. Seria mais demorada a conscientização quanto ao potencial da margem esquerda; o projeto global de Sena Rive Gauche (hoje Paris Rive Gauche) só seria desenvolvido pela APUR, entre 1987 e 1989.

A história desses projetos – Bercy e Paris Rive Gauche – e de seus desdobramentos, atualmente em fase de desenvolvimento, parece ser especialmente esclarecedora a respeito de certo enfoque sobre o desenvolvimento urbano, por meio de grandes operações urbanas públicas.



A importância da imagem para o desenvolvimento de um bairro

Via de regra, os grandes territórios de reconquista urbana já foram desprezados na cidade: áreas de moradia degradada, indústrias em declínio, áreas abandonadas de armazenagem ou serviços, etc. Estes locais acabaram gerando uma imagem muito negativa, tanto na população quanto junto às autoridades ou ao empresariado. A primeira pedra no caminho do seu desenvolvimento era o fato de que ninguém acreditava na possibilidade de mudança desta imagem. Esse era o caso para todo o Sudeste de Paris. Também se aplica a muitas áreas centrais de cidades da América Latina, em especial o centro histórico do Rio de Janeiro.

Visando destravar a situação, foram desenvolvidas duas ações em paralelo, em Paris Sudeste: uma política sistemática de realização de investimentos públicos de grande porte (infraestruturas, grandes equipamentos) e a promoção de grandes eventos internacionais na região.

Grandes investimentos públicos

Durante 30 anos, a Prefeitura de Paris e a Administração nacional concentraram no Sudeste de Paris diversos investimentos em infraestruturas e grandes equipamentos:

- uma estação de Trem de Alta Velocidade – TGV (estação de *Lyon*), operando desde 1981, além de outras duas projetadas, em *Bercy* e *Austerlitz*;
- duas novas pontes, uma passarela, a reforma dos cais do rio e a cobertura de 10 hectares de ferrovias;
- uma nova linha de metrô – a linha 14 – e uma nova estação de trem expresso regional RER;
- a construção de muitos equipamentos: o Palácio Poliesportivo de Paris Bercy (sala coberta poliesportiva e para *shows*, com 17.000 lugares), o novo Ministério da Fazenda, o parque de Bercy, a Biblioteca Nacional da França, uma nova Universidade, etc.).

Grandes eventos internacionais

Desde o século 19, os grandes eventos internacionais sempre deixaram uma marca duradoura na capital francesa. Foi o caso das exposições universais e de algumas de suas edificações “temporárias” jamais desmontadas: 1889 deixou a Torre Eiffel; 1900, os Pequeno e Grande Palácios (*Petit et Grand Palais*), a ponte Alexandre III e a passarela Debilly; e 1937, o Palácio de Chaillot, substituindo o do Trocadero.

Todavia, Paris também soube aproveitar grandes projetos abortados, que mesmo assim propiciariam grandes operações de desenvolvimento urbano. Assim foi com a radical mudança do Sudeste da capital, viabilizada ao se evidenciar o potencial desses locais (em especial das operações de *Bercy* e *Paris Rive Gauche*), quando da candidatura (abandonada no caminho) de Paris à organização de uma exposição universal, em 1989, e depois a sede dos Jogos Olímpicos de 1992 (que acabaram acontecendo em Barcelona). Esses grandes projetos abandonados constituíram oportunidades excepcionais para revelar territórios desconhecidos, trazendo sobre eles um olhar diferente, em escala ampliada e com maior ambição. Valorizaram as áreas previstas para recebê-los, proporcionando uma imagem positiva que perdurou. Tais

acontecimentos foram o estopim da sua nova história, reveladores de regiões, mas, principalmente, aceleradores de projetos.

A Copa do Mundo de Futebol, no Brasil, em 2014, especialmente no Rio de Janeiro, poderá desempenhar semelhante papel, sobremaneira para todos os bairros vizinhos ao Maracanã.

O exemplo da Operação Urbana Consorciada de Bercy

Essa operação urbana, lançada operacionalmente em 1986, e concluída em 2006, deu-se no exato local onde existiam grandes adegas de vinho. Antes de tudo, era uma região historicamente riquíssima: primeiro, zona rural, depois, bairro de palacetes, e, finalmente, a partir do século 18, de adegas vinícola, abastecendo a capital, a partir dos cais do rio Sena.

A obsolescência de tais atividades, cada vez mais evidente desde os anos 80, possibilitou acelerar a reconversão desses terrenos.



O bairro de Bercy há vinte anos

Na primeira etapa do projeto, a APUR definiu um programa global, validado pelos dirigentes municipais: um novo bairro, com 2.000 unidades residenciais, em torno de um novo e vasto parque, com 12 hectares, além de atividades econômicas e comerciais, na parte mais periférica. A definição do projeto ficou mais complexa neste ponto: no início dos anos 80, o bairro era visto como muito afastado, com uma imagem por demais negativa e, por isso, apta apenas a abrigar atividades industriais, com baixo valor agregado. Com o destaque que a região ganhou, por ocasião da candidatura aos Jogos Olímpicos de 1992, um consórcio privado apresentou à Prefeitura um programa mais valorizante, associando um centro de comércio e lazer, um hotel com centro de convenções, e atividades econômicas com alto valor agregado. Esse empreendimento é que foi realizado, acrescido de uma sala *multiplex* de cinemas.



Um bairro de habitações e atividades ao redor de um parque

Para o novo parque, foi lançado um concurso internacional de arquitetos e paisagistas, com edital definido pela APUR, em articulação com o Serviço de Parques e Jardins da Prefeitura de Paris. O vencedor foi a equipe francesa Ferrand – Feugas – Le Roy, associada a Bernard Huet.



O concurso para o parque

Quanto ao novo bairro residencial, em especial a fachada dos prédios para o parque, a APUR definiu uma tipologia geral, e Jean-Pierre Buffi, o arquiteto-coordenador, estabeleceu especificações estritas. O conjunto dessas unidades (sendo metade de interesse social) deu lugar a um concurso de arquitetura, com o aval das agências de habitação de interesse social e incorporadoras privadas. Os arquitetos participantes foram escolhidos de comum acordo, entre a Prefeitura e as construtoras.



A tipologia das habitações



A reestruturação da margem esquerda do rio Sena

O início dos estudos relativos à margem esquerda (operação *Seine rive gauche*), em 1987, ocorreu um ano após o dos estudos sobre *Bercy*. Com isso, a região se beneficiou da experiência de *Bercy*, especialmente em termos de ima-

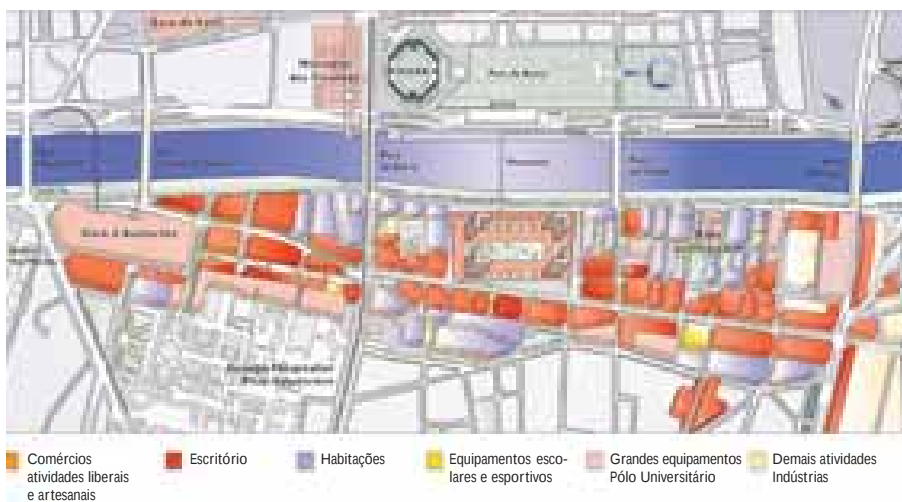
gem: foi o que possibilitou aumentar as ambições, com a proposta da cobertura de 10 hectares de ferrovias e a realização de uma nova avenida de três quilômetros de extensão, a Avenida da França. Porém, lá como em Bercy, foram necessários muitos investimentos municipais e da Administração nacional, em termos de infraestrutura e grandes equipamentos, para o setor privado dignar-se a se interessar pela região.



Para a elaboração do projeto, lançou-se mão do mesmo dispositivo que em Bercy: concepção do plano global de reestruturação pela APUR, com base em diversas consultas urbanísticas, promovidas pela mesma; elaboração do documento regulamentar de urbanismo pela APUR e pela Secretaria de Urbanismo; escolha de uma operadora, a Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris (Semapa); recorte da operação em setores; escolha, por meio de consulta para cada setor, de um arquiteto-coordenador, responsável pelas especificações por quadra, aplicáveis a cada projeto de prédio e pelo acompanhamento dos concursos de arquitetura, estendidos à operação como um todo.



Paris Rive Gauche ao redor da Biblioteca Nacional da França



A repartição das funções

Conclusão sobre Bercy

Em 2006, a APUR iniciou os estudos relativos ao aproveitamento dos terrenos ferroviários separando o setor de Bercy do restante do 12° *arrondissement* (região administrativa). Esses eram até então considerados muito “hostis” para receber qualquer modalidade de urbanização. A escassez cada vez maior do fundiário em Paris, a necessidade de produzir sempre mais unidades residenciais e, principalmente, a experiência positiva da construção sobre laje, acima de vias férreas na operação *Paris rive gauche*, levaram à elaboração de um ambicioso projeto, envolvendo 50 hectares, sendo a metade em solo artificial, acima da faixa de domínio ferroviário, e capaz de receber um milhão de metros quadrados, metade deles de residências. O projeto, desenvolvido em prazos apertadíssimos (alguns meses), foi milagrosamente acolhido de modo totalmente consensual, tanto pelos políticos, de todos os partidos, como pelas associações de moradores, pelo Prefeito da cidade vizinha e, principalmente, pela iniciativa privada, que, logo de saída, o considerou como a região mais interessante a ser desenvolvida em Paris.

Tal sucesso e consenso, em prazos tão curtos, só foram possíveis graças aos trinta anos de esforços contínuos e compartilhados, necessários para valorizar essa região carente do território parisiense.

Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas¹

Maria Tereza Fortini Albano

Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Trabalha como arquiteta na Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre desde 1979.

1. Considerações iniciais

Com a participação dos palestrantes Nadia Somekh – Brasil, André-Marie Bourlon – França e aproximadamente trinta representantes de organismos de diversos lugares de todo o País, o debate sobre os aspectos urbanísticos de operações urbanas iniciou-se com uma síntese dos conteúdos tratados no primeiro dia do Seminário Brasil-França de Operações Urbanas, imediatamente seguida de depoimentos sobre os principais avanços e conflitos encontrados na prática cotidiana de cada um dos membros do grupo.

Reafirmando os objetivos específicos do evento, esta debatedora enfatizou inicialmente a necessidade de discutir a temática das operações urbanas com foco na perspectiva de Reabilitação de Centros Urbanos e destacou que o debate deveria ter sua preocupação voltada para estruturar, por meio de um conjunto de recomendações, a continuidade do trabalho da Cooperação Francesa no Brasil.

1 Este artigo foi elaborado com base nas discussões do grupo de trabalho GT3 – Aspectos Urbanísticos da Operação Urbana, cuja debatedora foi Maria Tereza Fortini Albano. Participaram do grupo: Ana Carolina Maciel Conceição, André Marie Bourlon, Andreia Nunes Estevam, Anja Barbara Nelle, Antonio Carlos N. Coura, Bárbara Maria Meireles de Carvalho, Cláudia de Oliveira Breves, Elizabeth Essig, Elna Maria Andersen Trindade, Helcymara Oliveira Kutova, Henrique Gaspar Barandier, Humberto Alvim Guimarães, Izabel Dias de Oliveira Melo, José Gaudêncio D. Torquato, Junno Marins da Matta, Leticia Miguel Teixeira, Lizana Pinto Zampier, Márcia Wajsenzon, Maria Cristina C. C. Pinto, Maria de Lourdes S. Oliveira, Maria Luiza Nunes Rodrigues, Marília Machado Rangel, Nadia Somech, Neide Peixoto Pio de Miranda Cabral Neto, Sandra de Carvalho Brito, Simone Galinari S. Oliveira, Teresa Cristina Zirpoli Leite, Yveline Hardman

Considerando a experiência dos franceses com operações urbanas e o momento recente vivido pelas cidades brasileiras de revisão ou elaboração de planos diretores em função das disposições do Estatuto da Cidade, reforçou-se também o seminário como um espaço de discussão e capacitação para avançar no rumo da regulamentação e implementação de Operações Urbanas Consorciadas.

Para além desses objetivos específicos, cabe registrar ainda, nestas considerações iniciais, que por intermédio do conjunto de apresentações do 1º dia do seminário foi possível constatar a dificuldade de tratar da questão dos aspectos urbanísticos de uma operação urbana de forma isolada. Observou-se que ao explicitar conteúdos sobre aspectos financeiros, de gestão ou jurídicos, foram utilizados como exemplos projetos que têm como suporte uma determinada realidade sócio-espacial, o que mostra a interdependência e complementaridade da questão urbanística com as demais questões que propiciam a viabilização de uma operação urbana.

Assim, embora a questão urbanística de uma operação urbana remeta de imediato para a noção de projeto ou de intervenção que se concretiza em uma base territorial, toda a operação urbana só se viabiliza por meio de uma série de proposições que envolvem múltiplos aspectos interrelacionados. Entre outros, tornam-se fundamentais a necessidade de clareza quanto às questões jurídicas, envolvendo inclusive o marco regulatório da proposta espacial que se queira implementar; os estudos de definição da equação econômica para a viabilização de empreendimentos públicos ou privados, que devem se preocupar inclusive com os impactos sobre a valorização imobiliária de setores urbanos e ainda as implicações das propostas de gestão, que devem considerar, além das formas de organização para a implementação de um projeto ou de um elenco de ações, definições sobre as formas de discussão com a sociedade, em geral e mais especificamente com a população diretamente afetada pelas possíveis repercussões de propostas de intervenção.

Uma segunda constatação importante que mereceu considerações no início dos debates foi sobre a utilização alternada no seminário dos termos “operação urbana” e “operação urbana consorciada”, sem uma maior precisão em relação aos seus significados.

Com uma rápida referência da debatedora à experiência de Porto Alegre com os denominados Projetos Especiais, instrumento inserido no plano diretor aprovado em 1999, o qual introduz na sua concepção a idéia de “concertação” e de “operação concertada”, o processo de debate se estruturou mediante os seguintes conteúdos básicos: a questão conceitual, os aspectos urbanísticos de uma operação urbana consorciada, as lições da experiência francesa, os desafios para uma experiência nacional e, por fim, a elaboração de recomendações.

Nesse sentido, nos tópicos seguintes abordar-se-á, de forma sintética, cada uma destas questões.

2. Questão conceitual – Operação Urbana e Operação Urbana Consorciada

A idéia de operação e mais especificamente a de operação urbana trazida pelos franceses, independente de uma conceituação que tenha sido apresentada e discutida no seminário, parece ter sua ênfase na idéia de projeto urbano. Da mesma forma, o conceito de operação urbana consorciada, conforme definido pelo Estatuto da Cidade, permite uma aproximação com esta idéia na medida em que no § 1º do artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01 refere que:

“Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Das noções apresentadas pelos franceses sobre o que seja um projeto urbano, destaca-se em primeiro lugar a de François Hôte, que sintetiza o projeto urbano como uma opção política, estudada e consorciada. No esquema que estrutura a abordagem da sua palestra ele referencia como aspectos de um projeto urbano, um Plano Local de Urbanismo, a idéia de diretrizes estruturantes e a de regras urbanísticas além da perspectiva de projeto consorciado que envolve debates prévios e participação local como parte do que chamou de democracia de proximidade.

Por meio de outra manifestação, Jean-Baptiste Rigaudy define o projeto urbano como “a expressão política de um conjunto de diretrizes que propõem uma visão compartilhada do desenvolvimento urbano, combinando objetivos, ao mesmo tempo, econômicos, sociais, demográficos, de quadro de vida, de deslocamentos (...)”.

É interessante observar que a sua definição termina com uma pontuação de reticências, sugerindo que este é um debate bastante complexo e que suporta, a qualquer momento, a inclusão de outros aspectos a considerar.

Foi ainda este palestrante quem assinalou que realizar uma operação urbana sugere um percurso entre as grandes opções estratégicas e o monitoramento qualitativo de resultados. Nesse sentido, destacou como necessário definir as opções estratégicas do projeto urbano a partir de uma visão global e, ainda:

- “- orientar o debate público sobre o programa e a forma urbana;
- optar por um procedimento adequado ao contexto;
- garantir a qualidade urbana e ambiental durante todo o projeto”.

Se no conjunto de exposições dos palestrantes franceses se enfoca a questão da operação urbana de forma vinculada a uma perspectiva de projeto urbano com suas múltiplas relações, o mesmo não pode se dizer da experiência brasileira, onde o conceito de operação urbana pode ter outras conotações.

Para citar apenas um exemplo, as operações de vendas de índices construtivos realizadas, muitas vezes de forma desarticulada de propostas urbanísticas numa lógica de arrecadação, não podem ser consideradas, regra geral, como parte de um projeto urbano, onde os diversos procedimentos envolvendo transferências de potencial construtivo ou venda do direito de construir sob a forma de solo criado precisam necessariamente estar vinculados a uma estratégia global de desenvolvimento urbano-ambiental com características de sustentabilidade.

Na tentativa de contribuir para a compreensão do que possa ser um projeto urbano, enquanto conceito geral, apresenta-se a seguir algumas anotações organiza-

das no final de 2007 por esta debatedora. Elas são resultado de conteúdos reunidos pela discussão propiciada pela disciplina Teorias, Crítica e História de Planos e Projetos Urbanísticos do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a coordenação do professor João Rovati.

Neste sentido, tem-se o projeto urbano como:

- processo de projeção ambiental que envolve – a partir de uma estratégia global que se desenvolve em uma dimensão temporal mais previsível do que a dos planos diretores essencialmente normativos e a partir de um território que é variável enquanto dimensões e peculiaridades – o tratamento integrado do universo de questões setoriais que interferem na complexidade da produção da cidade;

- conjunto de intervenções realizadas sobre os espaços públicos, privados ou públicos-privados de um determinado setor urbano capaz de provocar transformações na estrutura urbana, especialmente na paisagem, na infraestrutura e no ambiente, provocando também repercussões no modo de vida dos grupos sociais afetados, nas atividades econômicas e na valorização imobiliária dos imóveis situados na área de abrangência.

Por intermédio dessa visão bem geral, o projeto urbano pode se referir a um processo de reabilitação ou requalificação de setores urbanos consolidados como as áreas centrais das principais cidades brasileiras. E, pela sua natureza, projetos urbanos para estas áreas devem considerar, entre outros aspectos, as possibilidades de re-desenho, reciclagem e re-funcionalização do espaço urbano e arquitetônico já existente, bem como a possibilidade de introduzir novas edificações. Como parte, sua dinâmica e projetos urbanos se complementam com a implementação de políticas sociais, de desenvolvimento econômico e de gestão específicas, segundo uma hierarquização de conflitos em cada local.

Como parte das apresentações deste seminário, a experiência de São Paulo, que propõe o projeto de sua área central como um “programa-ação” a partir da idéia de desenvolvimento local, torna-se um importante referencial desta discussão.

Ressalvadas eventuais discrepâncias entre o conceito de operação urbana que foi possível apreender das apresentações dos representantes franceses e o conceito de operação urbana eventualmente adotada no Brasil, é possível passar para o para o próximo ponto de discussão, reafirmando que, para efeitos desta compilação de conteúdos, passar-se-á a considerar tanto as operações urbanas dos franceses como as operações urbanas consorciadas previstas pelo Estatuto da Cidade, como instrumentos de projeção ambiental à disposição dos gestores públicos e dos demais agentes sociais para o desenvolvimento de setores da cidade com diferentes características. Da mesma forma, refere-se que cada situação a ser considerada pode ser originada de um quadro de contingências próprio envolvendo: diferentes pressupostos gerais, diferentes contextos territoriais e políticos, bem como diferentes escalas espaciais e recursos disponíveis ou obtíveis para o encaminhamento de soluções.

3. Aspectos Urbanísticos de uma Operação Urbana Consorciada

Partindo-se do pressuposto de que uma operação urbana consorciada pode ser tratada como um projeto urbano, falar dos seus aspectos urbanísticos é referir-se no mínimo a duas questões básicas. Enquanto a primeira está diretamente associada à concepção de uma estratégia urbanística, que pode ter características diferenciadas em diferentes locais, a segunda visa fazer um destaque ao marco regulatório definidor desse instrumento específico que se encontra no Estatuto da Cidade.

Avançando para a abordagem da questão da concepção, é possível caracterizar os principais aspectos urbanísticos como os que propiciam que se alcance um determinado resultado espacial partindo das definições de um plano global, de eixos estruturantes de atuação e de um conjunto de intervenções que, em algumas situações, criam novas ocupações e em outras valorizam potencialidades da cidade consolidada.

Sobre eixos estruturantes de um plano local de urbanismo, a experiência de Bordeaux, apresentada por Jean-Baptiste Rigaudy, parece ser muito interessante quando destaca os seguintes pontos que referenciam as proposições:

- “- a cidade da proximidade
- qualidade urbana e patrimonial em debate
- mobilidade sob controle
- irradiação econômica reforçada
- uma cidade mais verde e viável
- plano regulador
- contenção ao espraiamento urbano”.

Independente de uma hierarquia capaz de definir maior ou menor importância a cada item, foram apresentados no debate como aspectos urbanísticos de uma operação ou de um projeto urbano aqueles que se relacionam com:

- proposta de densificação de um determinado setor urbano;
- perspectiva de estruturação ou reestruturação urbana envolvendo principalmente a dimensão pública da cidade na sua relação com a propriedade privada e a questão do parcelamento do solo;
- preocupação com distribuição de equipamentos em geral, tais como prédios públicos, instituições que prestam serviços de diferentes naturezas, áreas verdes, parques ou equipamentos de infraestrutura;
- preocupação com a proposta de distribuição de atividades considerando a perspectiva de policentralidade, diversidade, miscigenação de usos e de classes sociais;
- necessidade de uma política habitacional includente;
- preocupação com a questão da mobilidade urbana incluindo, além de traçado viário, política de transportes e idéia de acessibilidade;
- preocupação com a paisagem urbana incluindo a forma construída, as tipologias edilícias, a relação entre as áreas edificadas e os espaços livres de edificação, quer sejam públicos ou privados e as áreas de iluminação e ventilação;
- preocupação com patrimônio cultural e natural;
- preocupação com qualificação ambiental, incluindo questões de saneamento.

Complementando estas idéias, o palestrante André-Marie Bourlon da França reforçou a importância de temas como o da requalificação do espaço público, o da densidade, o da necessidade de promover melhorias habitacionais e o da mobilidade

urbana, incluindo a questão da solução de transportes. Especialmente este último, assume uma importância fundamental nas áreas centrais em função dos deslocamentos a pé e dos deslocamentos que, atingindo o coração dos centros urbanos, são fluxos de origem e destino da cidade como um todo.

Além desses aspectos, chamou a atenção para outros pontos que devem perpassar as preocupações com projetos urbanos. Assim, ao mesmo tempo em que salientou uma necessidade de articular diferentes escalas territoriais, guardando uma coerência entre todas elas, destacou ainda a necessidade de pensar o projeto como capaz de provocar uma mudança de imagem em um setor urbano e a necessidade de ter como pressuposto de todas as ações a busca de qualidade de vida.

Passando para a segunda questão, cabe verificar, por meio do disposto nos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, os conteúdos que definem aspectos urbanísticos principais. Nesse sentido identifica-se:

- o conteúdo expresso no § 2º do artigo 32 que define medidas cabíveis que poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre as quais estão a *modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edículas, considerado o impacto ambiental delas decorrente* - Inciso I – e a *possibilidade de viabilizar a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente* – Inciso II;

- o disposto no artigo 33, que refere a conteúdos mínimos para o plano da operação urbana consorciada entre os quais estão a definição dos limites da área de abrangência do projeto – Inciso I, a exigência de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – Inciso V, e a identificação de contrapartidas – Inciso VI;

- o conteúdo do artigo 34, que destaca que a possibilidade de prever a emissão pelo Município mediante lei própria de *quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação*.

Da leitura dos conteúdos destacados é possível concluir que há uma estreita relação entre opção de projeto, resultados espaciais e definições legais.

Portanto, na mesma medida com que os aspectos urbanísticos de um projeto urbano são os que definem uma formulação, enquanto concepção espacial que se consolida em uma lei própria, os diversos conteúdos legais que, no presente caso, relacionam-se com o disposto nos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, oferecem ao projeto condições de se viabilizar, enquanto uma proposta urbanística baseada em diferentes exigências, regramentos, critérios ou condicionantes especiais.

São exemplos do que se está querendo dizer, tanto a exigência de estudos ambientais, com todas as suas implicações, como as definições de contrapartidas que, em maior ou menor grau, podem repercutir em resultados espaciais que são, por excelência, aspectos urbanísticos de uma operação.

É importante registrar que além dos conteúdos dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257/01, poderão ser considerados na definição da lei própria que instituir a operação, outros instrumentos que propiciem complementar a idéia que se queira implementar ao longo do desenvolvimento do projeto.

Como pode ser observado, há de se fazer uma leitura cruzada dos diversos instrumentos disponíveis para a montagem de uma adequada estratégia urbanística que propicie uma melhor qualidade de vida nas áreas centrais das cidades brasileiras.

4. As Lições da Experiência Francesa

O presente tópico tem o objetivo específico de chamar a atenção para os aspectos mais relevantes das apresentações realizadas pelos técnicos franceses. Considerando que a realidade francesa e a brasileira são bastante diferentes, com contextos socioeconômicos e culturais também diferenciados, a idéia de relevante fica então associada à possibilidade de identificar alguns pontos que possam propiciar uma reflexão sobre como avançar para a qualificação dos processos relacionados com a formulação e implementação de projetos urbanos a curto, médio ou longo prazos nas cidades brasileiras, em geral, e nos grandes centros urbanos, em particular.

Os itens relacionados têm o grau de profundidade que foi possível obter pelas apresentações realizadas, sendo, portanto, uma mera referência para posterior encaminhamento de questões.

Dessa forma, constatou-se que na experiência francesa:

- projetos urbanos são fruto de muitos estudos;
- projetos urbanos utilizam bases de dados disponíveis;
- projetos urbanos são fruto de uma cultura de projetos, portanto resultados concretos passíveis de uma avaliação de resultados;
- operações urbanas são uma questão política que tem sua continuidade assegurada mesmo com as mudanças de governo;
- projetos se orientam por uma perspectiva de longo prazo;
- operações urbanas surgem de uma idéia de estratégia urbanística, muitas vezes associada a um conjunto de instrumentos que articula escalas territoriais distintas;
- há experiência significativa em gestão de projetos;
- há experiência em gestão de recursos associado com suficiência de recursos;
- há preocupação social nos projetos habitacionais apresentados envolvendo mistura de usos e de classes sociais.

A relação dos aspectos acima identificados sugere, por exemplo, que uma cultura de projetos está alicerçada em uma cultura de realização de estudos prévios que se originam da existência de informações bastante precisas sobre a realidade socioeconômica e espacial dos territórios. Em algum momento das apresentações dos franceses, foi informado inclusive que as bases de dados fornecem, por lote, a qualquer momento, as informações sociais e as características da configuração espacial necessárias para o desenvolvimento de projetos.

Considerando somente esse ponto, já se identificou uma distância enorme entre a experiência brasileira e a francesa, uma vez que na realidade das cidades brasileiras, que contam com um percentual de irregularidade bastante grande, há uma absoluta falta de informações, ou, para relativizar esta afirmação, uma absoluta falta de organização das informações existentes, que, dispersas em múltiplos arquivos e locais, não se conversam entre si.

Embora a questão da informação esteja mais vinculada com aspectos de gestão de um sistema de planejamento urbano, a qualidade e a propriedade de um projeto urbano estão intimamente relacionadas com esta questão.

Conclui-se este tópico registrando que nos aspectos salientados estão presentes alguns dos pontos que certamente poderiam ser conteúdos da continuidade da Cooperação francesa no Brasil, aspecto que será detalhado mais adiante, neste trabalho, quando se tratar de definir as recomendações.

5. Desafios para uma Experiência Nacional

Na década de 60, do século que já se foi, surgiu a expressão projeto urbano e com ela, desde esta data, se desenvolveu um número significativo de experiências internacionais, que, independente dos resultados obtidos, representam a adoção de um conjunto de procedimentos e lógicas que cabem neste momento avaliar.

Portanto, qualquer avanço para o encaminhamento de uma abordagem inovadora sobre projetos urbanos ou operações urbanas consorciadas numa versão brasileira passa pelo entendimento do que foi a experiência internacional com este tipo de instrumento, adotado principalmente pelo planejamento que passou a ser denominado de estratégico, com valorização crescente nos últimos tempos, em diferentes locais.

No panorama apresentado por Nadia Somekh, sobre a experiência internacional, identifica-se basicamente:

- os principais tipos de projetos realizados, entre os quais se destacam os que criam novas centralidades, os projetos de âncoras culturais, os projetos de transportes e os projetos de espaços públicos em geral;
- a referência a algumas formas de organização institucional como as entidades administrativas público-privadas que estão presentes na maioria das operações;
- o reconhecimento de alguns objetivos principais dos projetos urbanos que envolvem aspectos tais como a reciclagem e o reaproveitamento de prédios ou de conjuntos arquitetônicos vinculados, por exemplo, as antigas zonas industriais;

- o reconhecimento de algumas questões focais associadas aos projetos urbanos envolvendo o desenvolvimento econômico e a reconversão econômica ou a preservação do patrimônio histórico com re-funcionalização para outros usos.

Com seus diversos tipos, estruturas, focos e objetivos, os projetos urbanos têm na experiência de Barcelona um grande referencial de sucesso, que coincide, principalmente a partir dos anos 90, com o fortalecimento da crítica ao planejamento tradicional, que, como decorrência, passou a valorizar a idéia de projeto em oposição à de plano.

Entretanto, na avaliação crítica mais recente aos grandes projetos urbanos da experiência internacional, vem se reconhecendo que estes, regra geral, são frutos de grandes investimentos de uma produção capitalista excludente que utilizou uma quantidade enorme de recursos públicos para a sua viabilização e que, portanto, não tem condição de representar modelo de solução de conflitos para a realidade brasileira.

Nesse sentido, a experiência do Programa Ação de São Paulo mostra-se como uma alternativa mais compatível com a realidade brasileira, que pode subsidiar o debate sobre as possibilidades de viabilização de operações urbanas consorciadas num outro referencial.

Para além dos pressupostos gerais que incluem as perspectivas de inclusão social, desenvolvimento local e gestão compartilhada, na experiência de São Paulo cabe um destaque à noção de programa que, conforme foi possível perceber pela apresentação da arquiteta Nadia Somekh, atua numa lógica “problema x ação” envolvendo diversos setores da Administração Pública local e demais agentes sociais.

A perspectiva de programa é referida também no Estatuto da Cidade, por meio do disposto no artigo 33, incisos II e III, que refere como conteúdos mínimos da lei específica que aprovam a operação urbana consorciada o programa básico de ocupação da área e o programa de atendimento econômico e social pela população diretamente afetada pela operação.

A idéia de programa vem sendo discutida com bastante ênfase em projetos urbanos realizados nas últimas décadas. Torna-se, portanto, bastante oportuno um

debate sobre esta questão associada com o debate sobre a implementação de operações urbanas consorciadas.

Da mesma forma, cabe registrar que a experiência de São Paulo pode ser considerada uma referência para a construção das operações urbanas na realidade brasileira.

6. Recomendações

Conforme se ressaltou nas considerações iniciais deste trabalho, os aspectos urbanísticos de uma operação urbana ou de uma operação urbana consorciada têm uma estreita relação com os demais aspectos que definem um ciclo de projeto. Nesse sentido, qualquer projeto passa pela definição de pressupostos gerais e específicos, pela elaboração de uma justificativa, pelo desenvolvimento de uma concepção ou de uma estratégia urbanística, capaz de dar respostas às diversas questões sociais identificadas e ainda pela proposição dos demais aspectos pertinentes que devem propiciar a viabilidade do pretendido. Entre estes estão os que envolvem definições sobre as condições de sustentabilidade do projeto no tempo, considerando basicamente: avaliação dos custos e benefícios sociais das decisões a serem tomadas, verificação da viabilidade econômica e das formas de financiamento possíveis, proposição de formas de gestão ou operacionalização do conjunto de intervenções e ainda a identificação dos aspectos jurídicos mais apropriados para cada situação dada, considerando, inclusive, a formulação de lei municipal específica para a operação em função do disposto no artigo 32 do Estatuto da Cidade.

Assim, para o caso da Reabilitação de Áreas Centrais já há uma clara definição de pressupostos gerais, conforme explicitado na justificativa entregue a cada um dos participantes do Seminário Brasil-França de Operações Urbanas e que especificamente em relação aos aspectos urbanísticos podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- idéia de compatibilidade entre disposições de planos municipais com planos de outras escalas territoriais – regionais ou estaduais;
- perspectiva de promoção da melhoria da qualidade de vida da população, não só residente, mas também de usuários das áreas centrais;

- noção de valorização da paisagem urbana e do patrimônio ambiental, tanto natural como cultural;
- idéia de estímulo ao aproveitamento de vazios urbanos e do patrimônio já edificado para utilização preferencial para habitação de interesse social e demais funções urbanas articuladas a este uso;
- idéia de estímulo e consolidação da cultura da reabilitação urbana e edificação;
- perspectiva de incentivo à permanência e inclusão social da população de baixa renda por meio de melhoria das condições de acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços públicos, com conseqüente redução das desigualdades sociais;
- avanço para a perspectiva de mistura de classes num mesmo território.

Como conseqüência destes pressupostos gerais e como fruto do debate realizado no Grupo de Trabalho sobre Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas, sugere-se como recomendação avançar no aprofundamento de três eixos básicos da discussão, considerando as seguintes questões: acesso à cidade e à habitação, gestão e operacionalização de projetos urbanos e metodologia de projetos.

Assim, com relação ao primeiro eixo – **Acesso à cidade e à habitação** – identificam-se duas providências principais:

- avançar para a definição de uma estratégia urbanística, que deve ter características próprias em cada local;
- avançar no debate sobre a utilização dos instrumentos que viabilizem esta estratégia.

Com relação à primeira providência, a definição de uma estratégia urbanística pode considerar todos ou alguns dos aspectos referidos no item 3 deste trabalho, envolvendo principalmente o desenho urbano de espaços públicos na sua relação com os espaços privados, a valorização do patrimônio cultural e as demais políticas urbanas que interferem na qualidade de vida da população que vive ou transita nas áreas centrais. Entre estas, assume um papel fundamental a de mobilidade urbana, responsável diretamente pela definição da dinâmica de deslocamentos que representam os fluxos que se dão não só dentro destes setores urbanos, mas na sua direção a partir de diversas partes da cidade ou da região metropolitana.

Com ênfase na questão habitacional, a estratégia a ser adotada deve valorizar ainda a perspectiva regularização fundiária, bem como a de produção de habitação de interesse social, numa lógica de miscigenação de usos e de classes sociais.

Com relação à segunda providência, o debate enfatizou a necessidade de avançar para a utilização dos instrumentos já previstos pelo Estatuto da Cidade como as Zonas Especiais de Interesse Social e o Parcelamento, edificação ou utilização compulsória previstos, respectivamente, no artigo 4º, inciso IV, alíneas “f” e “i”; com possibilidade de levar à utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, previsto pelo artigo 7º, e à Desapropriação com pagamento em títulos prevista pelo artigo 8º.

Destacados de forma especial pela arquiteta Nadia Somekh, estes instrumentos devem ser mais bem discutidos, com vistas à sua utilização na viabilização de projetos de reabilitação de áreas centrais que tenham entre as suas preocupações uma política habitacional includente.

Além destes, também podem ser mais bem apropriados e utilizados, isoladamente ou de forma combinada, como ferramentas para a formulação e implementação de projetos urbanos, praticamente todos os demais instrumentos previstos pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade, especialmente por intermédio do disposto nos incisos III, IV, V e VI. Como exemplo, faz-se referência ao Direito de Preempção, ao Direito de Superfície e à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, só para citar alguns dos que são ainda pouco utilizados, mas que o debate precisa incorporar.

Para concluir o eixo Acesso à cidade e à habitação, registra-se ainda que foi bastante reforçada a necessidade de discutir uma política de aluguel.

Com relação ao segundo eixo – **Gestão e operacionalização de projetos urbanos** –, muitas foram as preocupações destacadas. Entre tantas, a questão da “continuidade” e a da “dificuldade de deslancar” dos projetos, conforme expressão usada por um dos membros do grupo de debate, talvez possam representar a essência de um conjunto de conflitos que se relacionam com: dificuldade de integração de políticas; carência de lideranças fortes, falta de clareza quanto à definição de formas

de participação e discussão com a sociedade, falta de entidades gestoras capazes de articular, sob a coordenação do Poder Público, as diversas demandas de um projeto no tempo, incluindo as de monitoramento e avaliação; dificuldade de buscar novas relações público-públicas e público-privadas e de estabelecer processos de concertação; dificuldade de prever formas de associação entre municípios para ações de impacto regional; dificuldade de viabilizar o financiamento, portanto, a viabilidade econômica dos projetos e, por fim, a desconsideração da questão da comunicação que, desde o início de um projeto, é fator de sua sustentação.

Na medida em que operações urbanas consorciadas são ainda instrumentos sem uma sequência histórica de realizações no Brasil, estes aspectos precisam passar por uma hierarquização, com vistas a eleger prioridades de aprofundamento da discussão.

Por fim chega-se ao terceiro eixo, definido como **Metodologia de projetos**, que pretende discutir, conforme caracteriza a sua denominação, as questões sobre “como” desenvolver um projeto urbano ou uma operação urbana consorciada no contexto atual. Nesse sentido, foram incluídas preocupações com: os estudos que propiciam uma compreensão sobre a realidade, a definição de uma estratégia global, contando desde o início com a participação social, a verificação de viabilidade do pretendido, a preocupação com a articulação de diferentes escalas territoriais, a preocupação com a construção de uma base de informações e, por último, a perspectiva de monitoramento e avaliação.

Para concluir, cabe reforçar a interdependência destes três eixos, que em maior ou menor grau ainda dependem de **capacitação de recursos humanos** com vistas à viabilização de operações urbanas consorciadas sustentáveis no tempo.

7. Fontes de consulta

ALBANO, Maria Tereza Fortini. *Projeto Urbano*: uma contribuição para a discussão em Porto Alegre. Versão preliminar de documento realizado para a disciplina Teorias, crítica e história de planos e projetos urbanísticos. PROPUR-UFRGS, fev. 2008, Porto Alegre.

BOURLON, André Marie. *Projets urbains à Paris: stratégie, processus et spécificités* - L'exemple du Sud-Est de Paris. Powerpoint do Atelier parisien d'urbanisme. PowerPoint apresentado no Seminário Brasil-França de Operações Urbanas, abr. 2008, Belo Horizonte.

CONGRESSO NACIONAL. *Estatuto da Cidade*. Lei Federal 10257/2001. Publicação CREA-RS. Porto Alegre, 2001.

HÔTE, François. *Procedimentos jurídicos da operação urbana a serviço dos projetos urbanos*. PowerPoint apresentado no Seminário Brasil-França de Operações Urbanas, abr. 2008, Belo Horizonte.

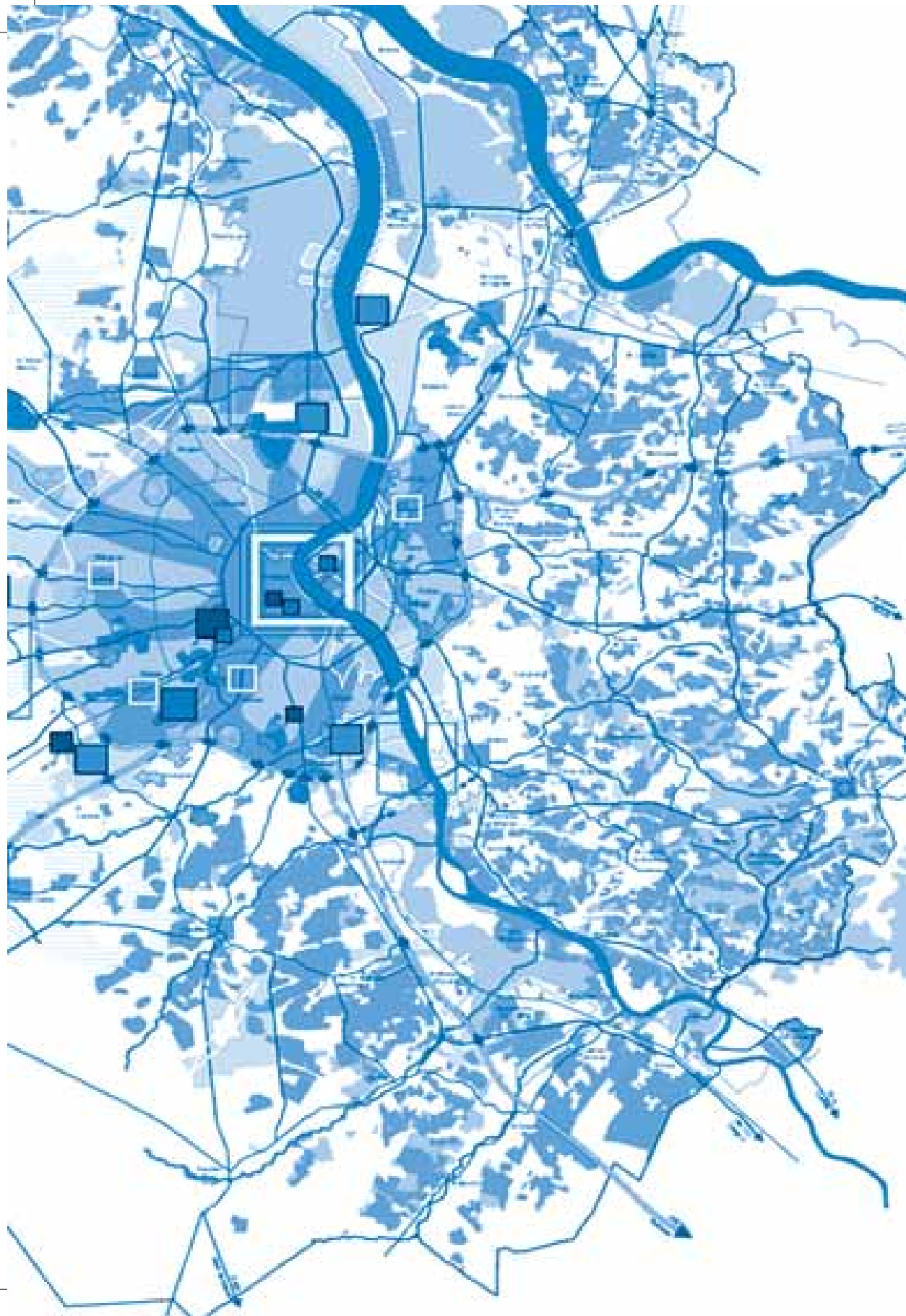
PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Edição da PMPA, mar. 2000, Porto Alegre.

RIGAUDY, Jean Baptiste. *Monitoramento e realização de uma operação urbana*. PowerPoint apresentado no Seminário Brasil-França de Operações Urbanas, abr. 2008, Belo Horizonte.

SOMEKH, Nadia. *Projetos Urbanos e Estatuto da Cidade*. Documento apresentado como subsídio à discussão do Seminário Brasil-França de Operações Urbanas, abr. 2008, Belo Horizonte.



Aspectos Jurídicos da Operação Urbana



Aspectos Jurídicos da Operação Urbana

No Brasil, o marco legal das Operações Urbanas Consorciadas é o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257, de 2001, que, nos artigos 32 a 34, trazem os principais requisitos, possibilidades e limitações para a implementação das operações. No Estatuto da Cidade estão definidos também os princípios da democracia participativa por meio do planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação.

Para a implementação de Operações Urbanas Consorciadas é necessário aprovar uma lei específica, que deve estar articulada ao plano diretor e da qual deve constar o plano da operação, seus objetivos, principais intervenções, duração, etc.

Na França, as Operações Urbanas Consorciadas existem há 40 anos e vários instrumentos legais interferem em sua implementação. Um deles é a Lei de Solidariedade e Renovação Urbana, promulgada em 2001. Em nível local, são utilizados os Planos Locais de Urbanismo, como principal instrumento de gerenciamento do desenvolvimento da cidade, de modo semelhante aos planos Diretores no Brasil, e o *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* cujos objetivos refletem-se na escala da operação urbana.

Operação Urbana Consorticiada no Estatuto: Possibilidade de ser Instrumento de Projetos de Revitalização de Centro Urbanos

Vanêsa Buzelato Prestes

Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, mestre em direito pela PUC/RS, especialista em Direito Municipal pela Universidade Ritter dos Reis e Escola Superior de Direito Municipal. Possui vasta experiência nas áreas de Direito Ambiental e Urbanístico. É procuradora do Município de Porto Alegre desde 1991 e foi Procuradora-Geral adjunta nos anos de 1992 a 1996 e 2001 a 2004. Professora de Direito Municipal e Direito Urbanístico da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

Introdução

As Operações Urbanas Consorticiadas estão reguladas nos arts. 32 e 33 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 2001.

Para a abordagem jurídica destas, é importante estabelecer acordos semânticos preliminares, a fim de definir do que se está tratando.

Isso ocorre porque se encontra na doutrina brasileira a utilização da nomenclatura Operações Urbanas para identificar a relação entre Poder Público e ini-

ciativa privada, na qual o segundo aporta contrapartidas em troca de possibilidade de um modelo urbanístico mais flexível¹. Nos relatos de Maricato e Ferreira (2002), há a utilização de transferência de potencial construtivo², aplicação de medidas mitigadoras e compensatórias no âmbito do licenciamento ambiental³ e pequenas operações resultantes de acordos formais entre o Poder Público e a iniciativa privada, materializados em contratos que geram recursos diretos e indiretos, a exemplo do que ocorre no Rio de Janeiro, os quais estão englobados neste conceito.

Ao longo da história urbanística brasileira ocorreram também as Operações Interligadas de São Paulo, amplamente relatadas na doutrina e que influenciaram a redação do Estatuto da Cidade, hoje em vigor. Contudo, estes exemplos mais se afeiçoam às parcerias público-privadas – gênero –, cuja uma das espécies é a Operação Urbana Consorciada. A Operação Urbana Consorciada tem requisitos próprios, que dão o tom e estabelecem os requisitos a serem estabelecidos na relação entre o Poder Público e os particulares.

Nessa quadra, a partir do advento do Estatuto da Cidade, tem-se uma formulação jurídica distinta, com princípios inerentes às Operações Urbanas Consorciadas. Exemplo disso é a destinação dos recursos nas Operações interligadas de São Paulo. Lá, os recursos poderiam ser destinados para intervenções fora da área delimitada para a Operação. Aqui, por força do que dispõe o Estatuto da Cidade, não há esta possibilidade. Os recursos devem ser utilizados no âmbito e em benefício da própria Operação.

Outro aspecto é a cogência de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento que tem por função avaliar a relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade. Do comando que exige a elaboração prévia de EIV para a Operação Urbana Consorciada, decorre que este estudo deve ser parte integrante do projeto de lei que propõe a Operação Urbana Consorciada. Essa exigência é

1 Nesse sentido, ver as experiências com Operações Urbanas relatadas por MARICATO, Erminia e FERREIRA, João Sette Whitaker. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In: OSORIO, Leticia Marques (org). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 215.

2 Operação Faria Lima, citada por Maricato e Ferreira.

3 Relato instalação Shopping Center em Porto Alegre, citado por Maricato e Ferreira

similar às hipóteses de alienação de bens imóveis que exigem laudos com avaliação prévia do bem. Nesse caso, o laudo é um anexo do projeto de lei, cuja inexistência implica a ausência de exame do respectivo projeto, em face da ausência de um pré-requisito deste.

O presente estudo tem por objeto as Operações Urbanas Consorciadas previstas no Estatuto da Cidade, focando as possibilidades e os limites constitucionais e legais para a realização destas.

1. Operação Urbana Consorciada no Estatuto da Cidade

As operações urbanas consorciadas⁴ estão definidas como um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público, envolvendo diversos interessados, visando melhorias urbanas e valorização ambiental. Para realizar uma operação urbana consorciada, faz-se necessária a aprovação de lei específica, articulada com o plano diretor. São requisitos da lei: a forma de controle da operação partilhado com a sociedade civil e a realização de estudo de impacto de vizinhança, apontando os aspectos positivos e os negativos deles. Pode estar previsto na lei a transferência de potencial construtivo no

4 Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

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

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

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

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

âmbito da operação, bem como certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria Operação⁵. Importante destacar que, em se tratando de lei específica, afasta leis gerais, a exemplo das leis de uso do solo que vigoram nas cidades⁶.

A operação urbana consorciada do Estatuto da Cidade exige participação popular no planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação desta, sendo expressão do princípio da democracia participativa na gestão urbano-ambiental. E, necessariamente como corolário de uma operação urbana, que exige planejamento urbanístico, ambiental, econômico e social com todos aqueles envolvidos na operação – proprietários, possuidores, moradores, comerciantes etc. da área atingida – temos a expressão do princípio da sustentabilidade urbano-ambiental. Operação urbana, realizada na forma do Estatuto da Cidade, que não observe os princípios do Estado Socioambiental, descumpre a finalidade para a qual foi criada.

Exemplo de operação urbana no Brasil antes do advento do Estatuto da Cidade é o Pelourinho, na Bahia. Naquele caso, não obstante os investimentos em embelezamento, a operação pecou por não adotar medidas sociais e de inserção econômica da população então moradora da área objeto da operação, gerando exclusão social. A Operação Urbana do Estatuto da Cidade, que decorre dos princípios do Estado Socioambiental exige o tratamento do todo. Nesse particular, sob a égide do Estatuto da Cidade, exemplos como àquele podem e devem ser questionados, pois a inclusão socioambiental, a integração de todos os envolvidos na Operação é elemento fundante das Operações Urbanas.

5 Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

6 Nesse sentido, CABRAL, Lucíola. Operação Urbana Consorciada: possibilidades e limitações. In Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. V. 19 (ago/set 2008). Porto Alegre: Magister, 2005.

Para além de um regime urbanístico mais flexível, efetivamente o seu resultado precisa demonstrar as melhorias urbanísticas e ambientais, sob pena de estarem eivadas de ilegalidade.

Sobre a necessidade de participação popular como requisito à formulação do conteúdo a ser definido na lei, importante trazer à colação o caso dos planos diretores, para se compreender a mudança de paradigma decorrente das exigências estabelecidas na Constituição e na lei. A exigência de audiências públicas, consultas, ou outras formas de participação popular no processo de formulação de um novo plano diretor ou nas alterações dos existentes é um requisito formal para a elaboração do projeto de lei que será submetido ao legislativo municipal⁷. A ausência de participação popular macula o procedimento que culmina com a provação da lei. Juridicamente, significa dizer que foi inserido um requisito procedimental para a aprovação de planos diretores e suas alterações⁸.

O mesmo ocorre com as Operações Urbanas Consorciadas. Lastreado e concretizando o princípio da participação popular que advém da Constituição Fede-

7 O art. 182, § 1º, da Constituição Federal estabelece que o Plano Diretor deve ser aprovado pelas Câmaras de Vereadores. Pelo princípio da hierarquia das leis, a alteração de lei só se faz com outra lei, motivo pelo qual também as alterações de planos diretores devem ser feitas por lei.

8 As ementas das Ações diretas de inconstitucionalidade abaixo colacionadas, julgadas pelo Tribunal de Justiça do RS refletem este entendimento.

“Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Capão da Canoa. Lei nº 1.458/2000, que estabelece normas sobre edificações nos loteamentos e altera o Plano Diretor da sede do município de Capão da Canoa. Inconstitucional formal. Ausência de participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do Plano Diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. Violação ao § 5º do art. 177 da Carta Estadual. Precedentes do TJRS. Eficácia da declaração excepcionalmente fixada, a teor do art. 27 da Lei nº 9.868/99. Ação procedente (fl. 23) (Ação direta de inconstitucionalidade nº 70003026564, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS. Relator Clarindo Favorito, julgado em 16/09/2002).

Adin. Bento Gonçalves. Lei Complementar nº 45, de 19 de março de 2001, que acrescenta parágrafo único ao art. 52 da Lei Complementar nº 05, de 03 de maio de 1996, que institui o Plano Diretor Urbano do Município. O art. 177, § 5º, da Carta Estadual exige que na definição do Plano Diretor ou diretrizes gerais de ocupação do território, município assegurem a participação de entidades comunitárias legalmente constituídas. Dispositivo auto-aplicável. Vício formal no processo legislativo e na produção da lei. Ausência de controle preventivo de constitucionalidade. Leis Municipais do Rio Grande do Sul sobre política urbana devem obedecer a condicionante da publicidade prévia e assegurar a participação de entidades comunitárias, pena de ofensa à democracia participativa. Ofensa ao princípio da separação de poderes e violação frontal ao § 5º do art. 177 da Carta Estadual. Adin julgada procedente (14 fls.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70002576239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS. Relator Vasco Della Giustina, julgado em 01/04/2002)”.

ral, o Estatuto da Cidade, ao dispor sobre esse instituto, estabeleceu como requisito à implementação dessas operações a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Alijar ou deixar de envolver um dos nominados macula o procedimento a ser realizado para constituir a Operação Urbana Consorciada.

A Operação Urbana Consorciada, juntamente com o EIV, estão entre os instrumentos que claramente afastam a discricionariedade administrativa na condução das políticas urbanas. A mitigação da discricionariedade implica a necessidade de apontar os motivos de dizer o porquê decidiu dessa ou daquela forma, justificando a tomada de decisão. E este procedimento possibilita, de um lado, o afastamento de absurdos; de outro, a formação de consensos. Além disso, a necessidade de motivação cria aproximações e permite visualizar a questão na integralidade. Esse repensar das práticas municipais implica mudanças de postura. Questões aparentemente técnicas passam a ser debatidas com a comunidade. Há uma partilha do poder de decisão. As áreas de conhecimento passam a atuar de forma integrada, gerando novas sínteses de conhecimento, conquanto as políticas públicas precisem ser visualizadas, tratadas e executadas de forma integrada⁹. Cada gueto de área de conhecimento passa a necessitar conhecer o objeto de trabalho de outrem. Ou seja, os problemas sociais, urbanos e ambientais são visualizados na sua globalidade e trabalhados nessa dimensão ampla, considerando o cidadão na sua integralidade. E, em todos os momentos, há participação ativa da comunidade, tanto no repensar dessas práticas quanto na execução das mesmas.

Esse mesmo procedimento é exigido para as Operações Urbanas Consorciadas. A participação dos agentes envolvidos não é mera retórica. Trata-se de uma exigência legal, cuja ausência pode gerar reclamações administrativas e ações judiciais por aqueles que se sentirem aliçados do respectivo processo, nos casos em que deveriam estar contemplados. Assim, deixar a população moradora de uma área afetada pela Operação Urbana de fora da gestão desta Operação, por exemplo, é equívoco que macula a respectiva Operação com o vício da ilegalidade.

9 Sobre o tema, ver MESQUITA, Zilé. *Ações Integradas de Gerenciamento* – experimentando uma política de compromisso com a cidadania.

2. Contrapartidas

Contrapartida é a denominação atribuída pelo Estatuto da Cidade para estabelecer a valoração de algo antes intangível e que passa a ter valor, na medida em que terá benefício direto ou indireto com a realização da Operação Urbana Consorciada. Não é tributo nem preço público e também não se confunde com as medidas compensatórias decorrentes do licenciamento ambiental.

Em geral, as contrapartidas se perfectibilizam em obras públicas vinculadas às finalidades da Operação (vias, urbanização de praças, implantação de esgotamento sanitário, estação de tratamento de esgoto etc.), destinação de bens imóveis no âmbito da OU para cumprir com as finalidades desta (criação de unidade de conservação), destinação de habitação de interesse social e oferta de lotes a preço compatível com a renda da demanda habitacional prioritária, ou contrapartida financeira, destinada à conta vinculada à Operação Urbana Consorciada. O importante é que ocorra uma equação econômico-financeira que demonstre a adequação e a compatibilidade entre o valor auferido com a Operação e a contrapartida ofertada.

3. Problemas Jurídicos Relacionados com as Contrapartidas

O histórico das Operações urbanas realizadas no Brasil dá conta de uma série de problemas jurídicos relacionados ao valor da operação, da garantia do pagamento deste valor e da destinação adequada desses recursos.

Por isso, é imprescindível que instrumentos jurídicos sejam incorporados à prática das OU, a fim de que sejam uma forma de garantia jurídica quanto à execução desta. Há relatos, por exemplo, de flexibilização de regime urbanístico, desde que fossem feitas melhorias viárias, mas que no plano dos fatos não se realizaram. Contudo, sem estabelecer o quando, o como e com qual valor esta pretensa contrapartida fica vazia, inclusive sem possibilidade de ser cobrada pelo Poder Público. Se for melhoria viária, por exemplo, a área na qual a via pública será executada já foi desapropriada? Se não foi, quem pagará pelo valor desta? Em que momento (prazo) deverá ser feita a via e quais as condições (tamanho da caixa, tipo de pavimento etc.). Essas questões são preliminares e devem compor e integrar a decisão que exige a contrapartida.

A contrapartida não pode nem ser vil, nem extorsiva. Precisa ser proporcional, razoável.

Além disso, precisa ser certa, líquida e exigível. Para tanto, tem-se usado os Termos de Compromisso, previstos no art. 585, II, do CPC¹⁰, que são uma forma de juridicamente atribuir um caráter contratual às parcerias estabelecidas pelo Poder Público com os particulares. Na forma do CPC, estes Termos são título executivo extrajudicial, o que permite a sua execução, na hipótese de descumprimento. As responsabilidades precisam estar claras e definidas nestes Termos; as obrigações e os prazos para a sua implementação são requisitos para que possam ser cobradas posteriormente.

Outra possibilidade é utilizar subsidiariamente a Lei Federal nº 11.079/04, que regra as parcerias público-privadas no Brasil, sendo que as OU são uma espécie deste gênero. Aplica-se essa lei naquilo que não for contrário ao que dispõe o Estatuto da Cidade sobre as OU.

É importante, ainda, ter presente que a valorização ambiental e melhorias sociais são elementos intrínsecos à operação, sendo que a inexistência destes gera consequências jurídicas. Ademais, flexibilizar não é desregurar, sendo que no Brasil o poder regulamentar não cria direitos. Regime urbanístico é matéria de lei e não de regulamento, por isso, delegações completas na lei são incompatíveis no sistema brasileiro.

Por último, o Plano da Operação é fundamento desta; não é mera declaração de intenções. Os princípios vigem e muitas vezes derrogam regras isoladas.

4. Operação Urbana consorciada na perspectiva do Acesso à Moradia

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são de gestão da cidade, por isso podem e devem ser articulados com outros existentes. O zoneamento é um destes, tradicionalmente utilizado pela legislação urbanística. Revisitado, adotado

10 Código de Processo Civil.

de forma compatibilizada com outros instrumentos de gestão e inserido em busca da sustentabilidade urbano-ambiental, pode ser eficaz porque traz em seu bojo clássicas prerrogativas já aceitas na doutrina e na jurisprudência. Decorrendo do poder de polícia, pode estabelecer normas gerais e cogentes para zonas com características específicas. Nessa linha, áreas apontadas como passíveis de parcelamento ou utilização compulsórias podem cumulativamente, e desde que previsto na lei específica, ser área ou zona especial de interesse social. Dessa forma, as zonas vazias, suscetíveis de receberem habitação popular, seriam assim identificadas pelo zoneamento da cidade. Com a cumulação destes dois instrumentos é possível incentivar a construção de habitação popular. Evidentemente que não pode ser qualquer zona. É necessária motivação para a explicitação dos motivos que fizeram apontar o gravame. Por exemplo, zonas dotadas de infraestrutura, cujo entorno contempla área habitacional com infraestrutura e serviços ociosos, são passíveis de zoneamento como área especial de interesse social. Além disso, há que existir a necessidade de habitações populares, ou seja, mercado para tanto. Da forma proposta há dois condicionamentos passíveis de serem estabelecidos pela lei municipal. O primeiro relativo à obrigação de parcelar ou edificar. O segundo estabelecendo edificar ou parcelar para qual finalidade. Ambos têm como fio condutor a função social da propriedade, sendo densificados pela legislação infraconstitucional.

Nos centros urbanos, além de áreas vazias, há áreas ociosas. Na linguagem da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, áreas subutilizadas. Estas áreas subutilizadas podem e devem ser elencadas como de utilização compulsória, fazendo valer com que o princípio ativo da função social da propriedade expresse que a dimensão da propriedade obrigue a alguma coisa, no caso, utilizar. E, veja-se, que esta utilização não é somente do terreno, mas do imóvel, o que permite incluir neste conceito a utilização de imóveis, prédios vazios, o que é uma realidade nos centros urbanos.

Na Constituição Federal há um reconhecimento de um direito à propriedade, ou seja, a ter propriedade, que difere de proteger a propriedade de quem já a detém, possibilitando uma série de interpretações.

A interpretação sistemática desse direito à propriedade com o disposto sobre utilização compulsória prevista no Estatuto da Cidade gera a possibilidade de os municípios legislar sobre a obrigatoriedade de utilização dos inúmeros imóveis

vazios dos centros das cidades. Estudos urbanos e a realidade fática dão conta de prédios inteiros desocupados, apartamentos vazios em áreas antes consideradas nobres, mas que hoje estão degradadas em face da insegurança dos centros das cidades. Houve um processo de migração nos centros urbanos, esvaziando de moradias os centros das grandes cidades, porque, em face da característica comercial, à noite e nos finais de semana, ficam ociosos, vazios, deixando-os inseguros. Disso decorre a existência de muitos imóveis vazios, não obstante o enorme déficit habitacional existente nas cidades.

Medidas integradas, analisando o problema urbano específico da cidade, com os instrumentos do Estatuto da Cidade, permitem a adoção de políticas públicas que podem ser eficazes ao enfrentamento dos problemas. Todavia, é necessário compreender que tanto os dispositivos da Constituição quanto do Estatuto da Cidade refletem uma Constituição solidarista e que tem um compromisso com a diminuição das igualdades sociais. Se algum município editar lei nesse sentido, certamente não faltarão vozes em defesa da impossibilidade de legislar, utilizando argumentos vários. É certo que há limites legais e constitucionais para a atuação. Em nosso sentir, estes limites estão na razoabilidade e na proporcionalidade das leis e das próprias medidas administrativas. Não é possível fulminar a propriedade privada, pois a função socio-ambiental da propriedade é mero realinhamento de forças. Todavia, assim como há limites, é também imprescindível ter claro que é fundamental ser mais propositivo e de forma diferente do que existe até agora, pois a realidade está demonstrando esta necessidade, sob pena de os muros dos condomínios fechados não serem mais suficientes para esconder a segregação e a exclusão que assola a grande massa de cidadãos moradores das cidades.

Fernandes aponta que “a noção constitucional da função social da propriedade precisa ser materializada através de políticas urbanas e ambientais que combatam a especulação imobiliária, promovam melhor acesso à infra-estrutura urbana existente, democratizem o acesso à terra e à habitação e regularizem os assentamentos informais”¹¹.

11 FERNANDES, Edesio. Estatuto da Cidade: promovendo o Encontro das Agendas “Verde e Marrom” In: Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

A aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade implica compreender este universo, conhecer a realidade para a qual está elaborando o respectivo Plano Diretor e incidir sobre esta. A noção de que existem várias propriedades, que estas precisam cumprir com uma função socioambiental, que esta função socioambiental obriga é fundamental para a revisitação dos institutos jurídicos e por pensar formas de aplicá-los e utilizá-los de forma mais eficaz.

Fernandes leciona o seguinte, com o que se concorda integralmente:

O grande desafio colocado para os juristas brasileiros, aqueles que compreendem a necessidade de se colocar o direito no mundo da vida – é construir um discurso jurídico sólido que faça uma releitura teleológica dos princípios constitucionais e legais, integrando os novos direitos sociais e coletivos à luz do marco conceitual consolidado pelo Estatuto da Cidade, de forma a dar suporte jurídico adequado às estratégias político-institucionais de gestão urbano-ambiental comprometidas com a plataforma da reforma urbana e com a materialização do direito à cidade.

(...)

Não podemos mais continuar fazendo apenas o discurso dos valores – temos que construir um discurso dos direitos que dê suporte às novas estratégias político-institucionais de gestão democrática e inclusão social que diversos Municípios têm tentado formular e implementar em todo o País. Promover a inclusão social pelo direito: eis o desafio colocado para os juristas brasileiros¹².

Nessa quadra, importante é ter presente que o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor no âmbito municipal não são microssistemas¹³ fechados, que precisam dialogar com os outros instrumentos de gestão existentes e que têm um mesmo fio

12 FERNANDES, Edesio. Estatuto da Cidade: promovendo o Encontro das Agendas “Verde e Marrom” In: Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 329.

13 Sobre o tema, ver TUTIKIAN, Cristiano. Sistema e Codificação: O Código Civil e as Cláusulas Gerais. In: ARONNE, Ricardo (org.) *Estudos de Direito Civil – Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

condutor, qual seja o direito à cidade, 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, o sistema a ser aplicado às cidades não se limita ao Estatuto da Cidade. A unidade buscada se dá a partir da Constituição de 1988, núcleo de dignidade da pessoa humana, e os institutos a serem utilizados se encontram em vários microssistemas que interagem entre si, e dão concreção ao Estado Socioambiental Democrático de Direito.

As Operações Urbanas Consorciadas são parte integrante desse contexto. Podem e devem, em seu âmbito, utilizar-se de outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, entre os quais a utilização e o parcelamento compulsório, na forma acima examinada, cumulado com as Zeis – Zonas especiais de interesse social –, para fins de funcionalizar, atribuir função de habitação, se este for um dos objetivos da respectiva Operação.

Das parceiras público-privadas, precisa-se incorporar às operações urbanas consorciadas o caráter contratual regrado na Lei Federal nº 11.079/04. Esta é uma das formas de juridicamente controlar a entrada e a destinação dos recursos nas Operações Urbanas Consorciadas, de modo a possibilitar a efetividade da respectiva operação. A aplicação dos recursos de forma incompatível com as finalidades da Operação é improbidade administrativa, a teor do que dispõe o art. 52, inc.V, da Lei nº 10.257/01. O procedimento adotado nas Operações integra o controle da respectiva Operação.

Os Procedimentos das Operações Urbanas a Serviço dos Projetos Urbanos¹

François Hôte

Arquiteto, Diretor Adjunto de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo de Paris. É responsável por todas as operações, em especial nas denominadas áreas de operação urbana consorciada (ZAC), ou ainda no âmbito do grande projeto de renovação urbana do entorno de Paris (GPRU). Dirige estudos, elabora projetos, reúne a documentação dos diversos processos e coordena a realização das operações.

Projeto Urbano: opção política, estudada e consorciada

O plano local de urbanismo

Todas as leis que vieram compor o Código de Urbanismo na França, depois do período da reconstrução, consagraram a separação entre a abordagem regulamentar – que estabelece os direitos de ocupação e utilização dos solos – e a abordagem operacional –, que fornece um marco para as condições de realização das operações urbanas (lei de orientação fundiária de 1967).

Essa diferenciação deixou de ser adequada à realidade do desenvolvimento das cidades, que requer uma visão global, propiciando, ao mesmo tempo, maior aber-

¹ Tradução e adaptação: Pascal Rubio

tura do campo regulamentar, em especial para adensar e lutar contra o espraiamento urbano, e facilitando a inserção das áreas urbanas, restritas ao zoneamento específico das operações urbanas (entradas das cidades, ZAC).

A Lei de Solidariedade e Renovação Urbana, chamada de Lei SRU, de 13 de dezembro de 2000, tratou de unir as práticas urbanísticas, adotando, simultaneamente, os instrumentos que facultam aos governos locais a condução dessas práticas. O Plano Local de Urbanismo (PLU) tanto constitui a expressão do projeto urbano, como o principal instrumento de gerenciamento do desenvolvimento da cidade.

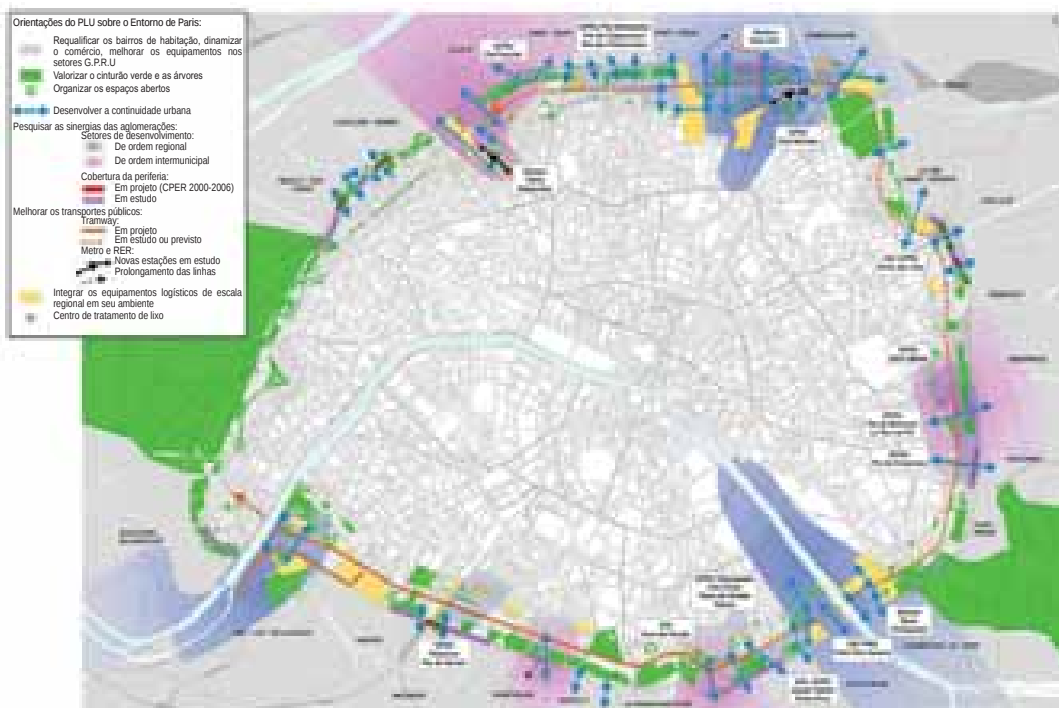
O projeto urbano é, antes de tudo, uma **opção política**.

Projeto de operação urbana e desenvolvimento sustentável

O PLU é um documento estratégico, que inclui orientações relativas à evolução da cidade, para um horizonte de 15 a 20 anos.

O cerne do documento é o projeto de planejamento urbano e de desenvolvimento sustentável, verdadeiro **projeto de cidade**. As grandes orientações do projeto são:

- a solidariedade social, com uma política firmemente em prol da habitação de interesse social;
- a qualidade da vida, com equipamentos públicos de vizinhança e áreas verdes e um cuidado continuado para com o meio ambiente e o patrimônio;
- o dinamismo econômico e cultural prevendo a implantação de projetos urbanos, grandes equipamentos culturais e criação arquitetônica.



Diretrizes estruturantes

Para que os diversos projetos urbanos, de iniciativa privada ou pública, sejam compatíveis com o projeto de cidade, diretrizes urbanas definem com maior precisão as condições do desenvolvimento das áreas em evolução.

Assim, as orientações do PLU sobre o entorno definem um território de projetos – “o anel central” – em interface com os municípios vizinhos, visando:

- requalificar os bairros carentes da periferia;
- incentivar as ligações com a periferia (cobertura da via expressa, novas vias de conexão, projetos envolvendo o território de vários municípios, etc.);
- organizar os projetos de transportes públicos, de modo a atender os polos de empregos e os bairros residenciais mais densos;
- implantar os grandes serviços urbanos.

Os objetivos do Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) refletem-se na escala da operação urbana, por exemplo, no setor Clichy-Batignolles- 17a RA.



Regras urbanísticas

As regras do PLU de Paris se apresentam sob forma de regulamento, com 14 artigos e um atlas gráfico (na escala de 1/2.000).

São medidas permissivas ou restritivas, que fornecem um marco para os projetos edilícios: destino, volumetria, vãos, estacionamento, densidade.

Tais regras são oponíveis por terceiros. Elas são uma tradução do projeto urbano que visa orientar o uso e a ocupação dos solos.

Com isso, o PLU de Paris prevê:

- a definição de uma área alvo, onde qualquer projeto residencial deve incluir 25% de unidades de interesse social;
- locais reservados para unidades de interesse social, equipamentos públicos, vias e áreas verdes;
- a proteção de mais de 5.000 prédios que apresentam reconhecido interesse arquitetônico ou histórico (além dos imóveis preservados como monumentos históricos);
- limites de altura de fachadas para se ajustar à paisagem da rua e limites de altura total para o respeito da paisagem como um todo.

As regras do PLU se aplicam às áreas fragmentadas, bem como às áreas de operação urbana, ou, ainda, às operações de renovação urbana. Conforme o caso, a regra deve ser flexibilizada, derogando, por exemplo, o índice de aproveitamento dos terrenos.

Pode-se dizer que, com um PLU “perfeito”, ou seja, concluído e completo, o único processo de urbanismo seria o pedido de licença de construção.



Atlas do PLU, Château Rouge

Estudos urbanos

O projeto urbano é, necessariamente, um projeto estudado.

Na escala da Região Metropolitana, a definição de um **projeto global** requer projeções no tempo e no espaço, hipóteses para simulação, tanto no plano da forma urbana (reflexão sobre as alturas) quanto do desenvolvimento econômico (análise da oferta e da demanda para as pequenas e médias empresas), ou, ainda, da mobilidade (meios de transporte alternativos, transporte coletivo, impacto do trânsito automotivo).

Os estudos são imprescindíveis para fazer os diagnósticos do existente ou para os estudos de impacto.

Estudos prévios

Na escala dos bairros, a definição de um projeto urbano, isto é, de uma proposta de estruturação urbana, combinada com um empreendimento, passa necessariamente pela definição de diretrizes urbanas, e a tradução espacial das necessidades expressas, por estudos de viabilidade regulamentar.

Os estudos prévios são desenvolvidos pelo governo local, diretamente ou por meio de assessoria, ou, ainda, contratados junto a uma operadora econômica, por intermédio de licitação de prestações intelectuais.

Tais estudos possuem naturezas diversas: urbanos, paisagísticos, sociológicos, técnicos, patrimoniais, ambientais, etc.

Da qualidade dos estudos prévios depende, em grande parte, a do projeto urbano. De fato, a economia global e o impacto do projeto devem ser corretamente avaliados.

Considera-se que os custos de estudo prévio representem entre 1 e 5% dos investimentos no fundiário e em infraestruturas.

As licitações “de definição”

Quando o governo local não tem condições de estabelecer diretrizes para a operação urbana numa determinada área, pode lançar mão do procedimento das licitações simultâneas chamadas “de definição”. Elas consistem em elaborar, com várias equipes, formadas por arquitetos, urbanistas, paisagistas e escritórios de engenharia, um programa global de construção, conforme princípios urbanos comuns.

Após a primeira fase, chamada de “coletiva”, cada equipe estuda um projeto individual. Durante a segunda fase, uma delas poderá ficar com a concepção do novo bairro, bem como com a coordenação das diversas construtoras para os empreendimentos públicos e privados.

Embora relativamente demorado e caro, esse procedimento apresenta a enorme vantagem de deixar ao contratante o tempo de se apropriar do projeto para, depois, melhor levá-lo a cabo.



Planejamento Territorial - Nordeste de Paris



Planta programática



Estudo de definição Paris Nordeste/ Apresentada na fase II/ 21 de julho de 2003

Processo participativo

O processo participativo, quer seja formal ou informal, já faz parte da vida pública. Resulta, ao mesmo tempo, da evolução jurídica na realização das ações ou operações que alteram o ambiente dos moradores, e da evolução das políticas urbanas, cada vez mais fundamentadas no conhecimento do ambiente urbano e dos problemas locais, pelos próprios moradores e suas associações.

A Lei SRU, por intermédio do princípio da boa governança, trouxe o processo participativo no cerne das escolhas relativas às políticas urbanas.

O debate prévio, dentro dos dispositivos legais

O processo participativo pode assumir diversas formas. Uma deliberação da Câmara de Vereadores define as modalidades. Ao menos uma autoridade municipal preside as reuniões públicas. A Câmara toma conhecimento da síntese do processo participativo. Este processo participativo é obrigatório:

- no caso de revisão ou alteração do PLU (por ex., para a revisão do PLU, ocorreram 80 reuniões públicas);
- antes do lançamento de qualquer operação urbana, de tipo Operação Urbana Consorciada (art. L- 300-2 do código de urbanismo);
- antes de qualquer projeto urbano, cujo impacto ambiental ou custo de investimento requer uma enquete pública.

A participação local, expressão da democracia de proximidade

Cabe às autoridades locais prestar contas, junto aos moradores, sobre o conteúdo e o andamento dos projetos nos bairros. A Lei da Democracia de Proximidade, de 27 de fevereiro de 2002, reforçou o seu papel, neste particular.

O processo participativo pode assumir a forma de oficinas participativas, reuniões ou visita “in loco”, debates na Internet, etc.

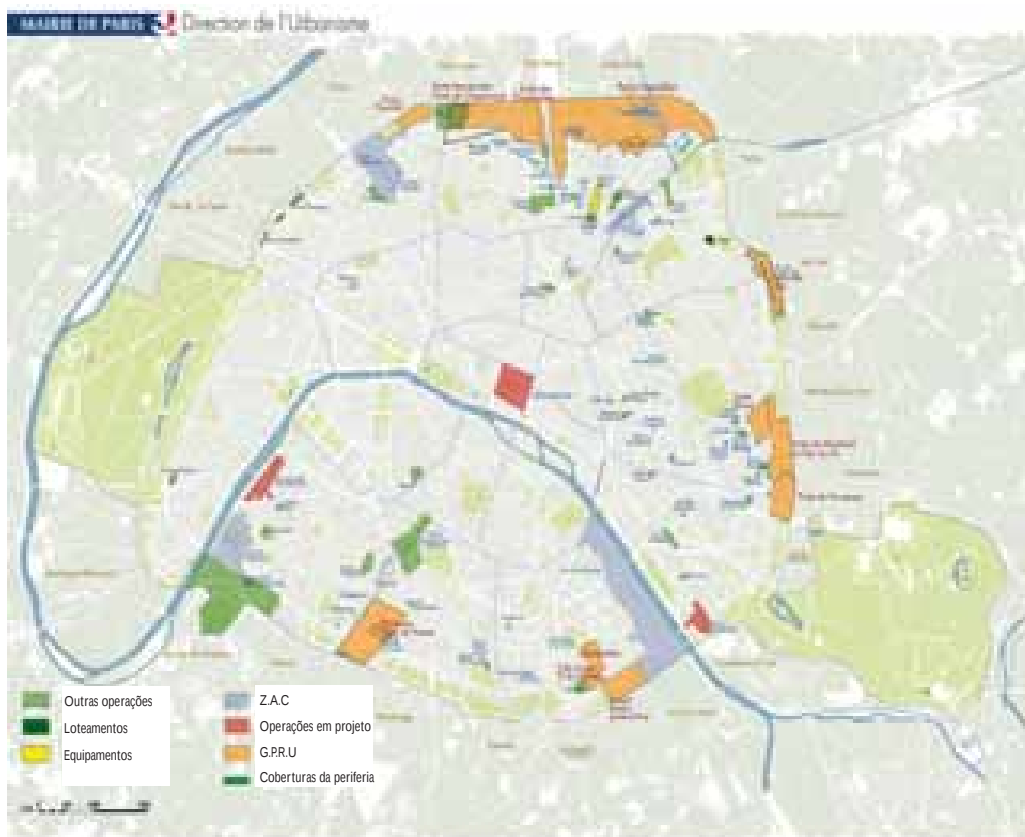
O processo participativo local é parte integrante dos métodos de governança dos projetos, dentro da preocupação de desenvolvimento sustentável da cidade.

Procedimentos de operação urbana: diversidade das situações

As operações urbanas atendem situações diversas, pelas características físicas, o porte, o nível de controle fundiário, os empreendimentos e o seu financiamento.

Uma diferença fundamental tem a ver com a situação urbana e a natureza do tecido urbano.

É preciso diferenciar as operações fragmentadas, que se caracterizam por um ambiente urbano consolidado, um parcelamento estabelecido, um espaço ocupado, com os direitos aferentes, e os vazios urbanos onde tudo está para realizar.



Mapa das áreas de operação urbana

Renovação urbana em áreas fragmentadas

Controle sobre o fundiário: uma necessidade

O direito de preempção urbana, reforçado, faculta ao Poder Público a possibilidade única de atuar em profundidade no tecido urbano constituído, em especial nos bairros mais carentes, insalubres ou com prédios de habitação coletiva degradados. A declaração de utilidade pública (DUP) é, muitas vezes, a única saída para encerrar as aquisições fundiárias. A desapropriação, longa e cara, não é isenta de risco jurídico: cancelamento, indenizações, retrocessão.

A reestruturação em tecido urbano consolidado requer, na maioria dos casos, relembrar lotes e operar divisões fundiárias, de modo que se possa obter imóveis com dimensões adequadas, abrir novas vias e construir novos equipamentos.

Quando as condições são favoráveis a uma recomposição urbana global, o loteamento é o procedimento mais adequado. O recorte dos lotes é facilitado pela aplicação das regras em todo o terreno inicial. O gerenciamento dos espaços coletivos pode ser realizado por uma associação de tipo sindical. Em geral, a rede viária fica sob domínio público municipal.

Os direitos de construir são vinculados ao lote. O índice de aproveitamento dos terrenos (IAT), em Paris, é de 3. O reagrupamento fundiário possibilita redistribuir esses direitos. A renovação por lote é facultada pelo IAT de “fato”, ao autorizar a manutenção da edificabilidade inicial em caso de sobriedensidade.



Fréquel Fontarbie



A alavanca dos incentivos públicos

Existem várias modalidades de monitoramento das iniciativas privadas, no leque de instrumentos à disposição dos governos locais. Tais dispositivos combinam critérios habitacionais, de saúde pública ou de patrimônio:

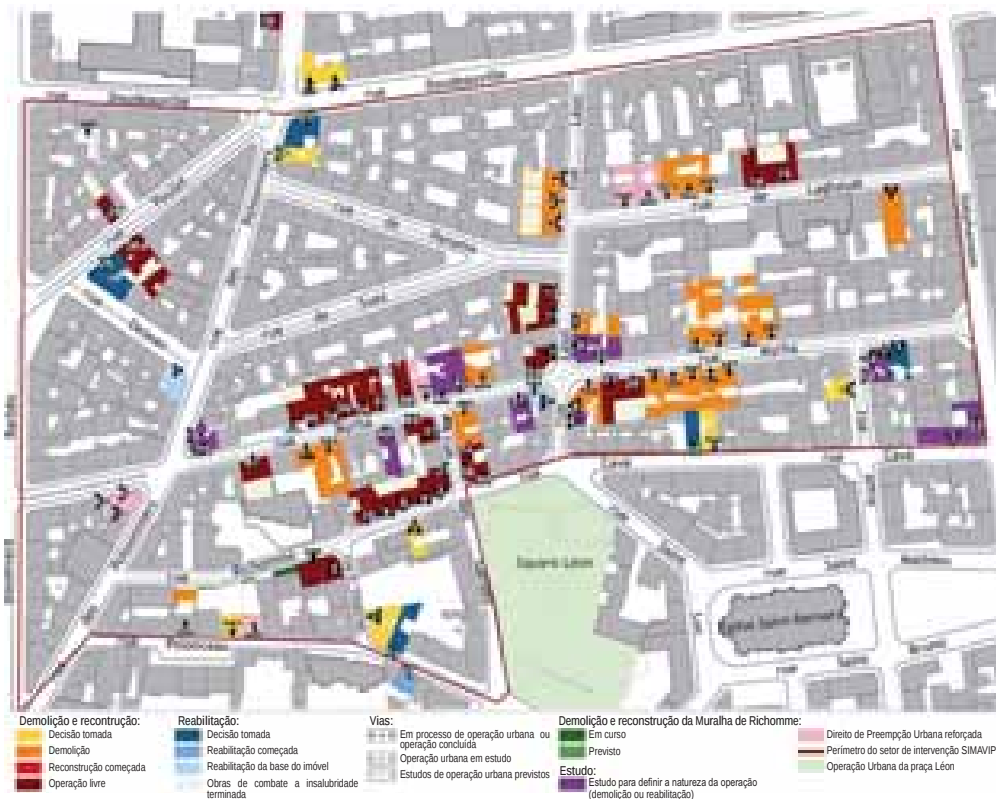
- as operações de melhoria habitacional oferecem subsídios aos proprietários de unidades degradadas;
- a erradicação da habitação insalubre é um procedimento coercitivo, que obriga à recuperação das unidades insalubres, sob pena de interdição do imóvel¹;
- os perímetros de restauração imobiliária facultam aos proprietários locadores a possibilidade de receber incentivos fiscais, visando à conservação e valorização dos imóveis.

Em todos esses dispositivos, a administração da operação e as instituições públicas entram com contrapartida financeira, ao lado do governo local envolvido.

O plano nacional de renovação urbana, conduzido pela agência de renovação urbana (ANRU), é hoje a principal alavanca financeira estatal para atuar nos bairros mais carentes.

¹ Convention publique d'aménagement (CPA) firmado em 2002 com a Société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris (SIEMP) para erradicar a insalubridade em 750 endereços.

Situação da Operação Urbana no Château Rouge em Paris – 18ª Região Administrativa



A operação urbana aproveitando os vazios

Até então, as operações urbanas eram lançadas por iniciativa dos governos locais e conduzidas por eles, uma vez que:

- o procedimento urbanístico deve ser aprovado pelo Executivo local;
- o documento de urbanismo aplicável é de alçada do governo local;
- o investimento financeiro, em especial para realizar os equipamentos públicos e incentivar a habitação de interesse social, fica a cargo do governo local (subvenção de equipamentos, custos fundiários para a habitação de interesse social, subvenção de equilíbrio).

Operação urbana consorciada:

Um procedimento corriqueiro

A figura da Operação Urbana Consorciada, criada há 40 anos, é o instrumento jurídico mais adequado para realizar operações urbanas.

A estruturação requer aquisições e revendas fundiárias, um empreendimento múltiplo, que inclua unidades residenciais, atividades econômicas e equipamentos, redes e vias atendendo os terrenos equipados.

A Operação Urbana Consorciada, cuja realização é geralmente contratada junto a uma empresa de economia mista, representa o arquétipo do urbanismo à francesa: um forte domínio público sobre o projeto, a sua condução e seu financiamento.

O contrato “sui generis” que o governo local firma com a operadora² visa, ao cobrir o risco financeiro, garantir a conclusão da operação.

A concessão de operação urbana frente à concorrência

O novo cenário europeu, que preconiza a abertura das concessões de operações urbanas à concorrência, veio fragilizar este modelo jurídico.

A Lei de 29 de julho de 2005 e seu Decreto de regulamentação estabeleceram o marco jurídico das operações ao obrigar o concedente a submeter a concessão de operação urbana à publicidade, possibilitando a entrega de propostas concorrentes.

2 Características das empresas de economia mista em Paris: capital público majoritário, acionistas privados não sujeitos à lei das licitações.

Agora, toda concessão deve definir com precisão a economia geral da operação e, se for o caso, a participação do governo local, que não mais variará.

O concessionário, que assume o risco financeiro, exige do governo local rigor e transparência.

Conjuntos complexos

Operações imobiliárias sob contrato

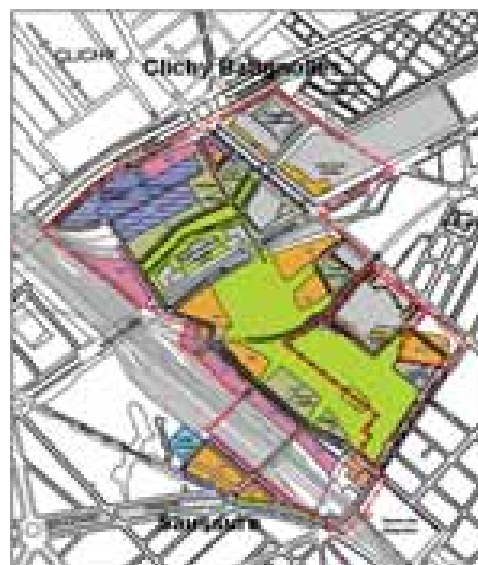
Os altos custos da aquisição fundiária, dos equipamentos gerais (vias, engenharia civil, redes, etc.), as crescentes necessidades de áreas verdes e serviços públicos (creches, quadras esportivas, etc.) e a diversidade social não podem mais ser assumidos apenas pelo governo local, já endividado.

Algumas operações podem ser conduzidas por empresas de capital majoritariamente privado.

A realização dessas operações passa pela elaboração de termos de acordo estabelecendo as condições de cessão ao governo local das áreas destinadas a receber equipamentos (escolas, creches, estacionamento público, etc.).

Parcerias

A urgência e a complexidade de determinadas operações podem levar à criação de parceria público-privado por meio da qual o parceiro assume a realização e o gerenciamento das edificações. Tal dispositivo é utilizado para empreendimentos universitários ou hospitalares.



Clichy Batignolles



Clichy Batignolles



Claude Bernard – Macdonald



Claude Bernard – Macdonald

Conclusão

As modalidades de operação urbana devem ser escolhidas em função dos projetos urbanos que o governo local quer realizar, na base de estudos desenvolvidos sob a sua orientação e após processo participativo.

A análise das condições financeiras e programáticas das operações deve ajudar a optar, para o dispositivo da operação urbana sob concessão, entre as seguintes alternativas:

- quando o governo local pretende manter o controle do empreendimento e assumir todo ou parte do risco financeiro, por meio de uma concessão de operação com uma entidade pública ou diretamente vinculada a ele (estabelecimento público, empresa pública local, etc.);

- quando, considerando as características da operação, deve ser criada uma parceria, por intermédio de contrato entre o governo local e os acionistas privados. Neste caso, deve-se chegar a um acordo sobre o projeto e a fatia do risco coberta pela operadora;

Nos dois casos a questão que se coloca é como a Prefeitura conseguiria conduzir uma operação urbana por 15 a 20 anos, com base num contrato administrativo ou comercial não evolutivo. A solução, sem dúvida, passa pela redução do porte das operações, diminuindo os prazos de realização ao torná-los controláveis e diminuindo o peso assumido pelo governo local.

Seminário Brasil-França de Operações Urbanas: Aspectos Jurídicos das Operações Urbanas Consociadas¹

Cintia Estefania Fernandes

Procuradora do Município de Curitiba – Julgadora Tributária. Professora do Centro Universitário Curitiba / UNICURITIBA; da Academia Brasileira de Direito Constitucional; professora convidada da Universidade Federal do Paraná em Direito Tributário Especial – Tributação Municipal. Mestre em Direito do Estado (Direito Tributário) pela UFPR. Especialista em Políticas do Solo Urbano pelo Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge – MA – EUA. Especialista em Direito Tributário e Processual Tributário pela PUC-PR. Autora do livro IPTU. Texto e contexto. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Introdução

Tem-se como objetivo precípua discorrer especificamente sobre um instrumento legal embasado na observância das prescrições constitucionais que figura como fator determinante para o desenvolvimento dos Municípios brasileiros, contribuindo para a garantia da autonomia destes e a observância da função social da propriedade prescrita no âmbito conceitual da propriedade urbana, visando à utilização sustentável do solo urbano.

1 Este artigo visa relatar as discussões do grupo de trabalho GT1 – Aspectos Jurídicos das Operações Urbanas Consociadas, cuja debatedora foi Cintia Estefania Fernandes. Participaram do grupo de debate, Célia Ravera ; Cláudia Helena Campos Nascimento ; Danielle Nogueira Magalhães ; Érica Cristina Castilho Diogo; François Hote; Kátia Cristina Gomes Carmelo; Lia Bergman ; Lúcia Helena Condorelli dos Santos ; Marcelo Casseb Continentino ; Maria Helena de Lima Coutinho ; Marlene H. M. Ettrich ; Nádia Freitas Rodrigues ; Paulo Roberto Barroso Soares ; Taciana Maria Sotto-Mayor Porto Chagas. **Ressalte-se, no entanto, que a fundamentação jurídica que leva às conclusões expostas é de responsabilidade da autora.**

Entre os instrumentos que contribuem para o desenvolvimento das áreas urbanas brasileiras, tem-se as **operações urbanas consorciadas**, as quais, se devidamente instituídas e efetivadas, poderão concretizar a realização de infraestrutura urbana, a diminuição da especulação imobiliária, a proteção ambiental e a redistribuição de riquezas.

O Brasil é um Estado Social Democrático de Direito, conforme prescreve o art. 1º da Constituição Federal brasileira de 1988:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Assim, para se alcançar a concretização do Estado Social Democrático de Direito, deve-se pautar nos objetivos fundamentais constitucionais, estabelecidos no art. 3º da Constituição Federal brasileira, princípios estes que possuem função de princípios gerais:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A fragilização do sistema não é admissível, devendo ser mantida intacta a vontade suprema do texto magno, nos termos do escólio de Bonavides (2001b, p. 336; 338-339):

Poderosas forças coligadas numa composição política contra o regime constitucional de 1988 intentam apoderar-se do aparelho estatal para introduzir retrocessos na lei maior e revogar importantes avanços sociais, fazendo assim inevitável um antagonismo fatal entre o Estado e a Sociedade. [...] Mas não acontecerá, se o Estado social for a própria Sociedade brasileira concentrada num pensamento de união e apoio a valores igualitários e humanistas que legitima a presente Constituição do Brasil.

Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento.

O Estado social brasileiro é, portanto, de terceira geração, em face desses aperfeiçoamentos: um Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante.

Com efeito, não é possível compreender o constitucionalismo do Estado social brasileiro contido na Carta de 1988 se fecharmos os olhos à teoria dos direitos sociais fundamentais, ao princípio da igualdade, aos institutos processuais que garantem aqueles direitos e aquela liberdade e ao papel que doravante assume na guarda da Constituição o Supremo Tribunal Federal.

Dentro do contexto constitucional brasileiro, há que se ter em mente a importância do Ente Municipal para a consecução dos objetivos basilares da sociedade, isto é, na realização da democracia, por meio da busca da efetivação de medidas não só fiscais como também extrafiscais, visto que anfitrião do espaço urbano, visceralmente ligado à necessidade de solução da crise espacial do seu território, da proteção do meio ambiente, enfim, da necessidade da busca do bem-estar social em um plano concreto².

2 Seguindo o escólio de José Nilo de Castro (2003, p. 34-35): "O Município é a base territorial das ações humanas e o único espaço onde se realiza o princípio democrático pela participação popular e pelo princípio da cooperação. [...] Há que se ressaltar efetivamente a força do Município. Depoimentos históricos revelam-se oportunos: Napoleão Bonaparte, na entrada do século XIX, escreveu da campanha a um de seus Ministros: 'Vou começar a fortuna da França pela prosperidade dos Municípios'". A. François Vivien, em sua obra *Études Administratives*, de 1845, sentenciou positivamente que "*C'est dans la commune que naissent les premiers sentiments que attachement les hommes au sol natal*".

Os Municípios são entes fundamentais para a descentralização do poder concretizando o ideal democrático.

Neste sentido, leciona Hans Kelsen (1998, p. 445-451):

A descentralização permite uma aproximação maior da idéia de democracia do que a centralização. Essa idéia é o princípio de autodeterminação. A democracia exige a conformidade máxima entre a vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade dos indivíduos sujeitos à ordem, por essa razão, a ordem jurídica é criada pelos próprios indivíduos por ele obrigados, de acordo com o princípio da maioria.

No Brasil, se for observada a alma dos ditames constitucionais, ter-se-á como pressuposto máximo a realização da igualdade material, do bem-estar coletivo que contém, entre os seus instrumentos, a municipalização e, **por meio dela, o desenvolvimento e a efetivação dos instrumentos de desenvolvimento urbanístico, que buscam o desenvolvimento econômico e social.**

Considerando a necessidade de se salvaguardar o bem-estar coletivo, é imperioso que os municípios voltem suas atenções e atuações para a ordenação do espaço urbano, visando a que a propriedade pública e privada cumpram a sua função social, uma vez que somente com sua correta utilização ter-se-á o atendimento da democratização das cidades, isto é, uma cidade voltada para todos que nela habitam e não apenas para a minoria que hoje dispõe dos benefícios da cidade legal, a qual ignora a cidade informal, aquela que fantasia ser esta invisível, e que cada vez se torna mais concreta e real³. Para isso, faz-se necessária a implementação dos

3 Pertinente a colocação de Livia Maria Armentano Koenigstein Zago (2001, p. 327), ao observar que “o ser humano, hoje, mais do ‘sapiens é urbano’, o homem da cidade, que vive na cidade, que depende da cidade. [...] Pela carência de planejamento, de investimentos, de visão, de uma política séria e adequada, a cidade bem-estar transformou-se em cidade do mal-estar individual e coletivo. Agigantou-se, tornou-se caótica e protagonista de dramas, de miséria, solidão, stress, de desumanidade. 2. Este panorama aliado, no século passado, ainda tão perto e já tão distante, aos movimentos de sociabilização (dos sentimentos, da propriedade, da empresa), da democratização e do ressurgimento da ênfase nos direitos humanos e sociais são condutores de disposições expressas na Constituição brasileira sobre a função social da propriedade, sobre a urbanização e sobre a exigência da lei federal disciplinadora garantidora da vida nas cidades. [...] Assim sendo, a função social é elemento integrante e constitutivo do próprio conceito de propriedade, não se admitindo, hoje, falar-se ou conceituar-se a propriedade despida de sua função social”.

instrumentos urbanísticos previstos no âmbito legal e constitucional, possibilitando uma ordenação urbanística adequada. A propriedade passou a ter uma significação pública, diretamente ligada aos direitos sociais previstos nas Constituições, só podendo ser exercida desde que em consonância com os preceitos que enunciam estes direitos.

Com a precisão que lhe é peculiar, Edésio Fernandes (2002, p. 09) leciona:

Rompendo de vez com a tradição civilista e com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária que têm orientado grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais ao longo do processo de urbanização intensiva, e culminando assim um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança do paradigma da função social da propriedade e da cidade através da reforma da ordem jurídico-urbanística municipal.

Cumpra-se ter como máxima absoluta a inexistência de propriedade desconectada da sua função social, o que se verifica de forma expressa no Brasil segundo o disposto nos arts. 5º, XXIII, 156, 182 e 183⁴, todos da Constituição Federal brasileira de 1988.

A função social da propriedade deve ser entendida como aquela que atende o bem-estar da coletividade por meio da convivência harmoniosa dos indivíduos em sociedade. Pressuposto também inarredável é o direito à moradia, que no Brasil se verifica somente a partir de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, na qual se tem, dentre os direitos fundamentais, nos termos do art. 6º da CF/88, o direito social de moradia, o qual não se confunde com o direito de propriedade, corroborando a necessidade de uma adequada política urbana em consonância com a tributação imobiliária.

4 CF/88: “**art. 5º** [...] XXIII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; **art. 24**. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; **art. 30**. Compete aos Municípios: [...] VIII – **promover, no que couber, adequação do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano** [...]”.

Ex positis, a partir das premissas apontadas, tem-se que os Municípios possuem meios para fazer valer as suas competências, entre eles instrumentos voltados não só à arrecadação de receitas, mas também ao controle de condutas positivas ou negativas que levem ao bem comum. Deve-se contar com instrumentos urbanísticos que visam concretizar a função social das cidades, como o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência de potencial construtivo, a usucapião especial urbana, os estudos de impacto de vizinhança, e **as operações urbanas consorciadas**, este objeto da presente análise, o que no Brasil está devidamente contido na legislação brasileira, conforme a Lei nº 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, marco jurídico que pode servir de modelo para a América Latina nas questões urbanísticas.

Marco jurídico constitucional e infraconstitucional

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando trata da política urbana, o art. 182, §2º, menciona expressamente a propriedade urbana, inserindo-a no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade, expressa no Plano Diretor.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir a sua função social específica, realizar as funções urbanísticas e propiciar moradias, condições adequadas de trabalho, de recreação, de circulação, realizando as funções sociais da cidade.

Como pressupostos constitucionais a serem observados pela urbanização tem-se, segundo a expressa previsão dos arts. 3º, 5º, XXIII, 183, 225 e 182, da CF/88:

- função social da propriedade;
- pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade;
- desenvolvimento sustentável;
- igualdade e justiça social;
- bem coletivo;
- segurança;
- bem-estar dos cidadãos;
- equilíbrio ambiental;
- plano diretor;
- participação popular.

Hodiernamente, deve-se conquistar o equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade, observando-se os pressupostos constitucionais, sejam de ordem principiológica, sejam de ordem normativa.

Há ainda que se observar, segundo o art. 30 da CF/88, que aos Municípios cabe **executar** a política urbana, legislando sobre o interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber, ordenando seu território, por meio de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (destaques nossos).

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Em termos infraconstitucionais, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é uma lei que permite aos Municípios **com plano diretor** possuir mecanismos de correção e alteração urbanística para o desenvolvimento do perímetro urbano, hoje uma das principais preocupações do novo século.

De fundamental importância ressaltar as diretrizes estabelecidas como marco da estruturação urbanística das cidades:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática 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; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população

e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Para alcançar as diretrizes elencadas no art. 2º do Estatuto, este enumera uma série de instrumentos que poderão ser utilizados. Nos termos do art. 4º do mesmo diploma legal, tem-se: o planejamento, institutos políticos e jurídicos, institutos de direito civil, estudos, institutos tributários, financeiros e instrumentos urbanísticos, entre eles (art. 4º, V, “p”) as **operações urbanas consorciadas**, previstas especificamente no art. 32 da mesma Lei.

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de **operações consorciadas**.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o **conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental**.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

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

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. (os destaques não são do original).

Por fim, são prescrições cogentes as contidas nos arts. 33 e 34 da Lei nº 10.257/01:

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidades da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI – contrapartida a ser exigida dos

proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei; VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Frise-se que o Estatuto dá ênfase à gestão democrática da cidade, fazendo com que todas as diretrizes sejam debatidas com a participação da população e de associações representativas da comunidade, com a promoção de audiências e consultas públicas, permitindo a parceria público-privada, visando à melhoria estrutural das cidades, além do bem-estar social e ambiental, para que efetivamente se atinja a função social das cidades, fim maior do Estado Social Democrático de Direito brasileiro.

Instrumentalização jurídica do instituto em análise

O objeto de estudo do Seminário Brasil-França de Operações Urbanas foram as operações urbanas consorciadas, espécie do gênero operações urbanas, previstas expressamente no art. 32 do Estatuto das Cidades.

Visou-se não só a análise jurídica conceitual, como também a análise de questões que contribuam para a sua implementação prática de operações urbanas consorciadas, o que se fez por meio de perguntas e respostas selecionadas e discutidas em grupo, o qual era formado por técnicos especializados na área do urbanismo e do direito urbanístico nacional.

Segundo a prescrição legal vigente, Lei nº 10.257/01, são **requisitos para a implementação** das operações urbanas consorciadas:

- lei municipal baseada no plano diretor;
- deve ser formado um conjunto integrado de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público;
- direitos e deveres de cada categoria, preestabelecidos em lei municipal;
- deve existir uma instância para conflitos (categorias, Ministério Público e Poder Público);
- consulta pública;
- participação dos proprietários, moradores (locatários, usufrutuários, familiares dos proprietários, enfiteutas, etc.), usuários permanentes (estudantes, comerciantes, comerciários, etc.) e investidores privados;
- coordenação exclusiva pelo Poder Público;
- as atividades não podem ser delegadas à iniciativa privada.

Os **objetivos legitimadores** das operações urbanas consorciadas são:

- transformações urbanísticas estruturais;
- melhorias sociais;
- valorização ambiental.

As medidas decorrentes da implementação das operações são: alteração do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e de normas edíficas, considerando o impacto ambiental e a regularização de construções.

A **lei municipal específica** para a **implementação** da operação urbana consorciada deverá conter:

- definição da área a ser atingida;
- programa básico de ocupação;
- programa de atendimento econômico e social da população envolvida;
- finalidades da operação;
- estudo de Impacto de Vizinhança;
- contrapartida da iniciativa privada;
- transparência e participação da sociedade civil.

Deve-se observar ainda que os valores obtidos na operação são aplicados exclusivamente na própria operação urbana, sob pena de **improbidade administrativa** (Lei nº 8.429/92), sendo possível, nesse caso, a interposição de Ação Popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88).

É possível a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção alienáveis em leilão ou para pagamento das obras (CEPACs), com o lançamento antecipado no mercado financeiro de títulos do estoque de potencial construtivo. **O problema é a possível desvinculação da compra do potencial e da posse do lote, o que pode acarretar especulação, o que deve ser evitado.**

Questões Debatidas. Perguntas e Respostas

Foram debatidas no Seminário Brasil-França diversas questões, as quais são seguidas pelas respostas correspondentes, a seguir expostas:

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é operação urbana integrada e/ou interligada?

É Operação Urbana Integrada, pois se trata de uma relação jurídica plurilateral, envolvendo não só o Poder Público e os proprietários, como também os moradores, usuários permanentes e investidores.

Se a Operação Urbana Consorciada decorre de um acordo de vontades, qual seria o percentual de aprovação dos envolvidos para a sua efetivação?

Parte do grupo técnico afirma que se deveria obter uma aprovação de 80% ou 2/3 de todos os envolvidos, seguindo o escólio de José Afonso da Silva⁵. Parte do grupo técnico ressaltou a possibilidade da aprovação por maioria simples, isto é, a aprovação de metade mais um dos presentes no momento da votação pela aprovação da operação. Outra parte do grupo afirmou que deve haver um processo de debate qualificado que legitimará o procedimento, devendo ser efetivada a informação por meio do Poder Público. Deverá ser verificado quem é legitimado para anuir no processo.

Serão revogadas as licenças e autorizações expedidas pelo Poder Público anteriormente ao plano da OUC? E as expedidas posteriormente ao plano da OUC?

Para o grupo, a licença concedida anteriormente, sendo válida e em tendo sido feitas as fundações da obra, deverá a princípio ser respeitada, devendo, no entanto, prevalecer o interesse coletivo. Eventual valor a ser indenizado, neste caso, poderá integrar o plano da operação. Construções feitas por etapas devem ser analisadas. As autorizações são atos administrativos precários e em princípio não estão sujeitas à indenização.

É possível a utilização compulsória para imóveis construídos?

É possível tal interpretação em face do dispõe a Lei nº 10.257/01, Estatuto da Cidade.

As OUC e a emissão de CEPACs são compatíveis com a revitalização de áreas centrais? E com áreas que visam à manutenção de favelas e construção de moradias sociais?

Sim, mas a área deverá ser preferencialmente ampla (parte do grupo). O Estatuto não impede a eleição de áreas não contínuas definidas no plano da operação (parte do grupo). É um instrumento importante para a revitalização dos centros a partir da realidade local.

5 Direito Urbanístico brasileiro, 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 361.

Podem ser pagos tributos com CEPACs?

Não é possível o pagamento de tributos com CEPACs (art. 3º do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66).

Se a população for removida para outra área não delimitada pela operação, configurar-se-ia investimento captado ilegalmente?

Em regra sim. Afirmando o compromisso com a segurança da posse e do bem-estar da população diretamente afetada, considerando-se a área das intervenções e possíveis áreas de compensação⁶.

Todo e qualquer proprietário ou morador permanente deverá oferecer contrapartida?

Apenas os contratantes deverão dar contrapartida; a mais-valia incorporada pelos não contratantes deverá ser cobrada por outros instrumentos, entre eles instrumentos tributários, como a Contribuição de Melhoria.

Como deve ser calculado o valor da contrapartida (alteração de uso, alteração dos índices de loteamentos, alteração do coeficiente de aproveitamento, etc.)? Este cálculo deve constar na lei específica?

Por meio de fórmulas matemáticas específicas, as quais poderão ser inseridas no contrato ou em Decreto, a lei deverá conter o conceito de contrapartida.

É legítima a privatização de área de preservação ambiental e cultural inserida na OUC?

6 Alice Gonzáles Borges esclarece que se deve assegurar, segundo o Estatuto da Cidade, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanificação das áreas e o efetivo atendimento econômico e social das populações diretamente atingidas pelas medidas, visto que “no passado, operações semelhantes eram acompanhadas simplesmente da expulsão ou da exclusão social dos antigos moradores” (Operações Urbanas Consorciadas: os consórcios intermunicipais como instrumentos de realização do estatuto da cidade. In Wagnes Júnior, Luiz Guilherme da Costa. Direito Público – Estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 4).

Deverão ser tratadas segundo os princípios constitucionais e prescrições legais.

Recursos decorrentes da OUC podem ser entendidos como recursos financeiros, humanos e patrimoniais?

Sim, todas as formas de contrapartida, seja financeira, humana ou patrimonial, podem compor a operação urbana consorciada.

Deve-se fazer licitação para a revenda de imóveis públicos resultantes da OUC? E para a contratação de terceiros para a execução das obras, serviços e compras com recursos públicos?

Sim. Deve-se seguir o regime jurídico da Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/2004).

Os investidores privados que entrarão como partícipes da operação deverão ser escolhidos por licitação em face da lucratividade resultante da mesma?

Sim, em face dos leilões públicos (CEPACS) ou outra modalidade de licitação. Deve-se observar o regime jurídico das PPPs (Lei nº 11.079/2004), aprofundando estudos para a análise não só de preço, mas das vantagens qualitativas oferecidas pelos partícipes.

A instrumentalização jurídica de direitos e obrigações dos partícipes da OUC se dará por contrato, convênio ou outro instrumento *sui generis*?⁷

Contrato.

7 Pergunta segundo o texto de Thoshio Mukai. Operações Urbanas Consorciadas. In Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 34, p. 80-84, jul./ago.2007. O autor esclarece que “desde logo descartamos o convênio, eis que aqui há contribuições dos partícipes mas com retorno para a consecução do objeto comum. (...) E como todos eles, obrigados a contribuir para a execução da operação, deverão, ao final, receber benefícios do empreendimento, haverá na relação, direitos e obrigações, o que nos leva essa relação para a natureza jurídica de um contrato”.

Há a necessidade da formação de um Comitê Gestor de Operação ou de um Conselho?

Sim, para se ter a legitimidade do procedimento da operação.

A OUC se caracteriza como consórcio?

Não, o consórcio público se configura pela participação de entes públicos; a OUC é uma operação urbana integrada, caracterizada pela parceria público-privada.

Qual a importância da existência de um cadastro urbano multifinalitário atualizado no Município?

É fundamental a existência não só do cadastro como também da Planta de Valores Genéricos atualizada. Deverá ser parte integrante da lei específica municipal a definição das moradias sociais.

Os debates foram integrados, profundos e eficientes, tendo sido possível uma dialética inovadora, com conclusões inéditas, contribuindo para o amadurecimento de questões fundamentais sobre as operações urbanas consorciadas, temática de extrema importância para o desenvolvimento das cidades brasileiras.

O Brasil e o mundo começam a se defrontar com um problema que marcará o terceiro milênio, a superpopulação das cidades e a necessidade da reordenação do espaço urbano. Estes problemas poderão ser solucionados se houver a conscientização dos governantes da necessidade da aplicação eficiente dos instrumentos criados para atender a função social da propriedade, como o planejamento municipal; os institutos tributários e financeiros, em especial a efetivação da tributação imobiliária; os institutos jurídicos e políticos, em especial as **operações urbanas consorciadas**; o estudo de impacto ambiental e de vizinhança; o reconhecimento da posse e sua conversão em propriedade; a aplicação do Estatuto da Cidade em sua integralidade e a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando devolver a todos os cidadãos da *polis* a dignidade da pessoa humana, que é composta pelo direito à moradia, que se insere de maneira nuclear no princípio do mínimo vital e a todos os demais direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

BARBON, Sandra A. Lopez. *Do IPTU*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

BARRETO, Aires Fernandino. Impostos sobre a propriedade imobiliária. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, a. 15, n. 58, p. 231-234, out./dez. 1991.

_____. Imposto predial e territorial urbano. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; SOUZA, Hamilton Dias de; TILBERY, Henry (Coords.). *Comentários ao Código Tributário Nacional 2 – Direito Tributário 4*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001a.

_____. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2001b.

BORGES, Alice Gonzáles. *Operações Urbanas Consorciadas: os consórcios intermunicipais como instrumentos de realização do estatuto da cidade*. In Wagnes Júnior, Luiz Guilherme da Costa. *Direito Público – Estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 4.

CASTRO, José Nilo de. A Disputa pela cidadania e as novas concepções de cidade. *Revista de Direito Municipal*, Belo Horizonte, a. 4. n. 7, p. 34-39, jan./fev./mar.2003.

COSTA, Antonio José da. *Da regra padrão de incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Nota de atualização. In: BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. rev. compl. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Princípio da igualdade no direito e suas manifestações*. In: ATALIBA, Geraldo; DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio (Coord.). *Princípios constitucionais tributários: aspectos práticos*

– aplicações concretas. Separata de: *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, p. 162-194, 1991.

FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU*. Texto e contexto. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 7-13, 2002.

FERNANDES, Odmir. Comentários. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Código tributário nacional comentado: doutrina e jurisprudência, artigo por artigo, inclusive ICMS (LC 87/96), ISS (DL 406/68), IPVA*. São Paulo: RT, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luiz Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEAL, Victor Nunes. Imposto predial e territorial urbano – Plantas Genéricas de Valores. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, a. 7, n. 25-26, p. 28-36, jul./dez. 1983.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1967.

MUKAI Toshio. Operações Urbanas Consorciadas. In Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 34, p. 80-84, jul./ago.2007

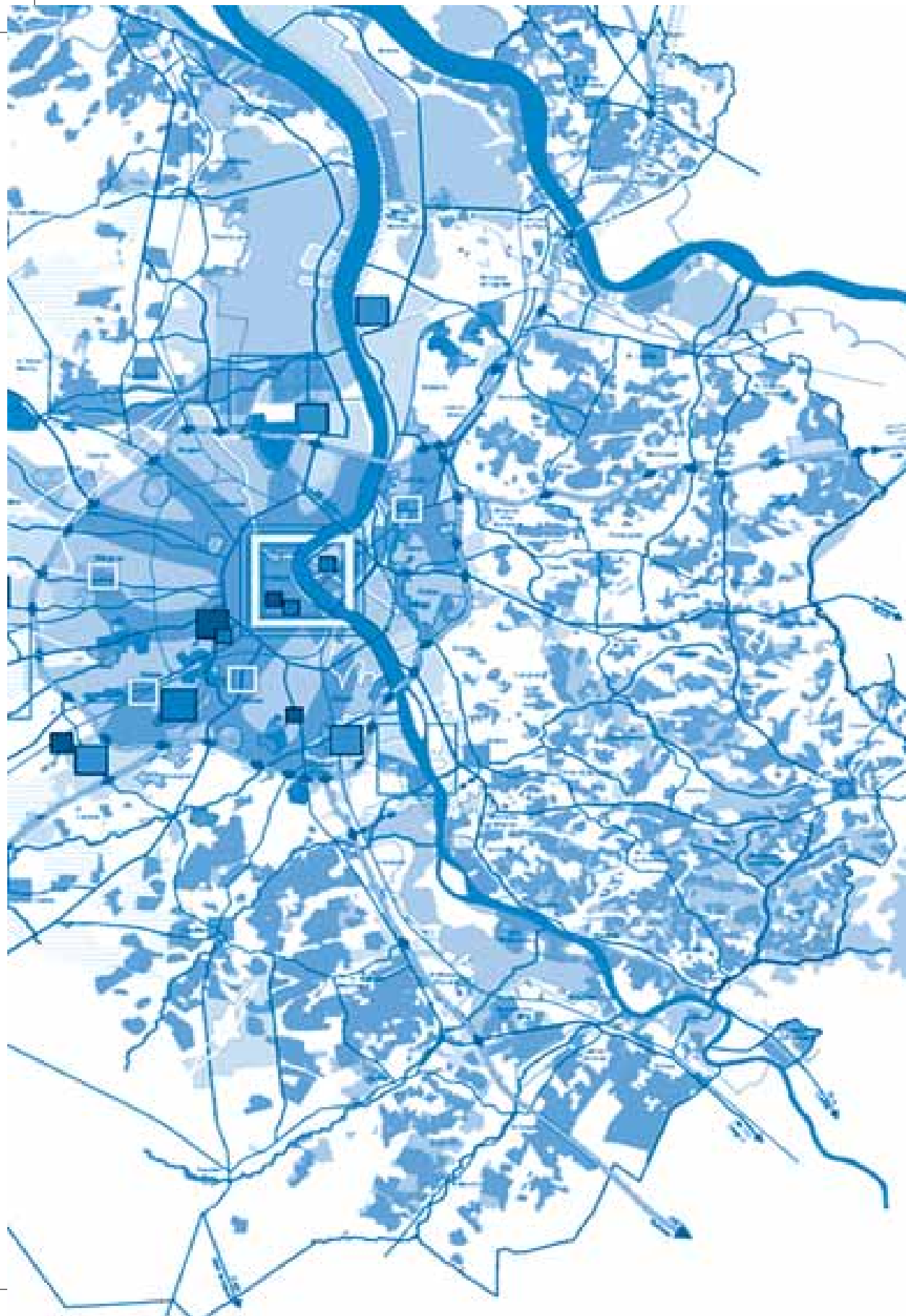
NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Responsabilidade tributária*. Obrigação tributária. São Paulo: RT, p. 89-107, 1988.

NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Novo Código civil e legislação extravagante anotados*. São Paulo: RT, 2002.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein Zago. Uma Leitura do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 327-341, jul./set. 2001.



Aspectos Financeiros e Econômicos da Operação Urbana



Aspectos Financeiros e Econômicos da Operação Urbana

Os aspectos financeiros e econômicos referem-se não somente ao financiamento das obras previstas nas Operações Urbanas, mas também à estratégias de controle e distribuição de valorização imobiliária, o que interferirá diretamente na ocupação do espaço delas decorrente.

No caso brasileiro, observa-se que os mecanismos para recuperação da mais-valia, decorrente da melhoria no ambiente urbano, passaram por modificações concomitantes à própria evolução no conceito de Operação Urbana. Atualmente o aspecto mais emblemático deste tema diz respeito aos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs, forma prevista no Estatuto da Cidade, para pagamento da contrapartida financeira. O instrumento deve prever a elaboração de modelagens econômicas e financeiras como estratégias de captação de recursos para sua implementação.

Na França, assim como no Brasil, as questões relativas à aplicação do instrumento envolvem a busca pelo equilíbrio financeiro entre o custo das intervenções e a valorização gerada, de modo que o Poder Público possa recuperar, por meio da valorização imobiliária, recursos suficientes para cobrir as despesas da operação. No entanto, os papéis e atribuições dos diversos atores envolvidos diferem da dinâmica brasileira.

O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais-valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos¹

Paulo Sandroni

Economista, professor da Escola de Administração de Empresas da FGV (São Paulo) e consultor. Atuou na Administração Pública na cidade de São Paulo na Área de Planejamento Urbano (Operações Urbanas e Interligadas) e Transportes. É Fellow do Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass, USA) e Professor Visitante do HIS (Institute for Housing and Urban Development Studies) da Universidade Erasmus de Rotterdam (Holanda).

Introdução

A captação de mais-valias urbanas criadas pelo desenvolvimento intenso das cidades brasileiras nas últimas décadas é um processo cada vez mais importante para o financiamento da implantação de infraestrutura e urbanização de favelas com o objetivo de construir uma cidade equilibrada, não só do ponto de vista econômico, mas também do social e ambiental.

A mais-valia urbana é em geral resultante do próprio processo de crescimento das cidades sendo que a demanda por mais espaço de construção e o caráter não reprodutível do solo resultam numa elevação dos respectivos preços.

O fenômeno está intimamente ligado à expansão da demanda que encontra relativa rigidez da oferta. Mas na medida em que a demanda por mais solo para construção

¹ O presente texto é síntese de pesquisa realizada com financiamento do Centro de apoio à pesquisa – GV-Pesquisa – da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

depende de acessibilidade ao mesmo, o problema que se coloca é: quem proporciona os meios de acesso e utilização do solo como espaço de construção?

Geralmente o custeio dessa expansão (estradas, ruas, avenidas, túneis, pontes, rede de esgotos, iluminação, abastecimento de água etc.) tem sido realizada com recursos públicos. No entanto, a valorização que os terrenos – agora dotados de infraestrutura – obtém, vinha sendo apropriada, no passado, pelos proprietários destes terrenos, exceto nos raros casos em que se aplicava o dispositivo de contribuição de melhoria².

A valorização poderia decorrer também da simples mudança de usos nos terrenos já acessíveis (ou relativamente acessíveis), quando, por exemplo, um terreno que antes era considerado rural passava a ser urbano.

As mudanças na capacidade construtiva em terrenos já urbanos e de fácil acesso poderiam provocar também forte valorização, apropriada no passado por seus proprietários. Em todos os casos, ocorria um enriquecimento dos proprietários sem que estes houvessem feito qualquer esforço para tal valorização. Estar-se-ia diante de caso típico de enriquecimento sem justa causa³.

A idéia de que essa valorização territorial não deveria ser apropriada integralmente pelo proprietário foi pouco a pouco sendo introduzida nos debates durante os anos 70, o que se plasmou na chamada Carta do Embu⁴, abrindo o caminho para a aprovação de instrumentos legais que tiveram dois pontos de referencia básicos: a Constituição

2 Uma das primeiras manifestações de contribuição de melhoria talvez tenha sido a Taxa de Pavimentação cobrada na cidade de São Paulo durante os anos 20 do século passado. Como um instrumento legal a contribuição de melhoria aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 que, em seu artigo 124, rezava: “Provocada a valorização do imóvel por motivos de obras públicas (...) (o governo) poderá cobrar aos beneficiados a contribuição de melhorias”.

Este instrumento esteve presente em todas as Constituições posteriores, sendo que na de 1988 em seu artigo 145, inciso III, mantém o princípio da contribuição de melhorias, mas permite que a cobrança seja feita pelo “custo” (custo da obra rateada entre os beneficiados) ou a “mais-valia” (a valorização – que pode ser superior ou inferior ao custo – cobrada proporcionalmente dos beneficiados).

Ver, SANDRONI, Paulo, “Plusvalías Urbanas em Brasil: creación, recuperación y apropiación em la ciudad de São Paulo”, in Smolka, Martim, Furtado, Fernanda, Recuperación de Plusvalías em America Latina: alternativas para el desarrollo urbano, Eurelibros, Lincoln Institute, Santiago 2001. Ver também BIAVA, Adriano, Contribuição de Melhoria (necessidade de inovação fiscal). São Paulo, IPE/USP, 1986.

3 Ver RABELLO, Sônia, “O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa?”, separata da Revista Forense, vol. 388.

Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, e a Lei Federal nº 10.257, também denominada Estatuto da Cidade⁵, aprovada em 2001 e regulamentando os dois artigos mencionados.

Os artigos 182 e 183 traziam, e ao mesmo tempo consolidavam, princípios que, embora já presentes em legislação anterior, ganharam novo status ao constarem do texto constitucional. Dois princípios tiveram especial destaque: a) a separação entre o direito de propriedade territorial urbana e o direito de construir; e, b) a função social da propriedade territorial urbana.

É verdade que instrumentos de captura de valorização ou mais-valias já existiam, especialmente em São Paulo, antes da Constituição de 1988. As Contribuições de Melhoria e as Operações Interligadas⁶ já eram praticadas antes da Constituição Federal

4 A Carta do Embu foi o documento resultante de um seminário realizado na cidade homônima do Estado de São Paulo, em meados dos anos 70 onde juristas, urbanistas, arquitetos e sociólogos e outros profissionais se reuniram para discutir o problema da questão urbana no Brasil e estabeleceram uma série de diretrizes, entre as quais se pode destacar o princípio do solo criado e da outorga onerosa do direito de construir, ambos convergindo para o pagamento de contrapartidas econômicas se o proprietário de um terreno fosse beneficiado com direitos adicionais de construção, isto é, com direitos que fossem mais além dos dispositivos de zoneamento existentes. Ver SANDRONI, Paulo, op.cit.

5 O Estatuto da Cidade é a denominação dada à Lei Federal nº 10.257, de 2001, e que tem por finalidade estabelecer uma série de mecanismos e dispositivos que tornam o planejamento e as intervenções do Poder Público nos meios urbanos muito mais favoráveis ao interesse público. Muitos destes mecanismos já haviam sido consagrados em leis anteriores, mas o grande avanço do Estatuto da Cidade foi consolidá-los numa peça única e articulada, além de criar dispositivos novos. Deve-se destacar especialmente a consagração no estatuto da Cidade do princípio da função social da propriedade territorial e a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade.

6 As Operações Interligadas constituíram um dispositivo criado por lei mediante o qual proprietários privados ou do setor público, em troca de alterações nos índices e características de uso e ocupação do solo em terrenos de sua propriedade, doam à Prefeitura Municipal de São Paulo um determinado número de Habitações de Interesse Social (HIS) para contribuir com o desfavelamento. Durante o período em que esteve em vigor, esta lei permitiu a realização de cerca de 150 operações na cidade de São Paulo e as contrapartidas alcançaram cerca de 120 milhões de dólares e a construção de cerca de 13 mil Habitações de Interesse Social. As primeiras iniciativas para a formulação desse dispositivo legislativo surgiram em 1986, durante a gestão Jânio Quadros na Prefeitura de São Paulo. Um projeto de lei contendo os principais elementos para a realização dessas operações foi aprovado por decurso de prazo e sancionado como a Lei nº 10.209. As primeiras Operações Interligadas, no entanto, só começaram a ser realizadas em 1988. No final daquele ano, foi promulgada a Lei nº 10.676, que aprovou o Plano Diretor, o qual, em seu artigo 20, criou a Comissão Normativa de Legislação Urbana (CNLU), que substituiu a Comissão de Zoneamento, e que passou a ter a competência de aprovar as Operações Interligadas. Em 1994, a Lei nº 10.209 sofreu alterações importantes. Na aprovação do projeto do Executivo, que criava a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, foram acrescentados dois artigos que mudavam a sistemática de aprovação das Operações Interligadas, restringindo as zonas onde estas poderiam ser realizadas e transferindo para a Câmara de Vereadores o poder de aprová-las (especialmente as maiores) em instância final. Em outubro do mesmo ano, o Executivo municipal enviou outro projeto de lei anulando tais modificações e devolvendo à CNLU as atribuições de aprovação final dos projetos. Este projeto foi aprovado em maio de 1995. As Operações Interligadas foram definitivamente desativadas em 1998, sob a alegação de que ao praticá-las o executivo municipal estaria interferindo com atribuições do Poder Legislativo.

de 1988 e somadas às Operações Urbanas durante os anos 90 contribuíram com a experiência acumulada para a regulamentação dos artigos 182 e 183 (Estatuto da Cidade).

O fato é que ao adaptarem suas leis orgânicas à nova Constituição, as Administrações Municipais poderiam incorporar os dispositivos dos artigos mencionados e proceder à respectiva regulamentação. Ato contínuo, elas poderiam utilizar tais instrumentos, como aconteceu com a Prefeitura do Município de São Paulo depois da aprovação de sua Lei Orgânica, no início dos anos 90.

As Operações Urbanas foram propostas na cidade de São Paulo logo depois da aprovação de sua Lei Orgânica, e três delas foram aprovadas pelo Legislativo no transcorrer daquela década. Especificamente as Operações Anhangabaú-Centro, a Água Branca e a Faria Lima⁷.

2. O que é Uma Operação Urbana?

Uma Operação Urbana consiste num instrumento legal (lei aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pelo Prefeito) aplicado numa região da cidade, com perímetro definido, para a qual se desenvolve um projeto de intervenções do Poder Público visando dotar e/ou aprimorar a infraestrutura (inclusive habitações de Interesse Social, no caso de existência de favelas no perímetro, e proteção ambiental) e utilização de equipamentos urbanos adequados ao adensamento desejado.

Para tanto, utiliza o conceito de “solo criado”, isto é, a Administração obtém recursos financeiros a partir da outorga onerosa do direito de construir adicionalmente em relação às restrições impostas pela Lei de Zoneamento (a legislação que estabelece as normas de uso e ocupação do solo).

Ao contrário das Operações Interligadas, nas quais as contrapartidas financeiras se traduzem em construção de Habitações de Interesse Social fora do terreno

7 Em São Paulo, já foram apresentados e aprovados vários projetos de Operação Urbana, como o do Anhangabaú-Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada. Com a aprovação do Plano Diretor da cidade de São Paulo, em 2002, foram criadas mais nove Operações Urbanas: Vila Leopoldina, Vila Maria-Carandiru, Rio Verde-Jacu-Pêssego, Diagonal Sul, Diagonal Norte, Vila Sonia, Celso Garcia, D. Pedro II e Taguatinga, sendo a OU Rio Verde-Jacu a única aprovada até agora.

objeto da operação, em troca de direitos de edificação superiores aos estabelecidos pelo zoneamento, nas Operações Urbanas tais recursos são utilizados no interior do perímetro que delimita a área onde se realizará a operação, na forma de investimentos infraestruturais, viários, moradias de baixa renda etc.

3. A Partilha das Mais-valias Criadas

Nas Operações Anhangabaú-Centro e Água Branca, a captura de mais-valias criadas pela outorga de direitos adicionais de construção ocorria pelo cálculo ou estimativa da valorização proporcionada pelos novos direitos de construção e se estabelecia por meio de uma fórmula de cálculo⁸, ou seja, quanto dessa valorização seria

8 Os critérios para o cálculo das contrapartidas econômicas utilizados nas Operações Urbanas e Interligadas são os seguintes:

Cálculo da contrapartida pelo critério da Valorização do Terreno:

A fórmula utilizada é: $Ch = K1 \cdot (Vt2 - Vt1) \cdot AT$, onde:

Ch – Contrapartida a ser paga em HIS.

Vt2 – Valor de mercado do m2 de terreno depois da mudança dos índices urbanísticos.

Vt1 – Valor de mercado do m2 de terreno de acordo com a legislação vigente (antes da concessão do benefício).

AT – Área do terreno para o qual é solicitado o benefício.

K1 – Coeficiente que determina de que forma será repartida a valorização do terreno.

Exemplo: Suponhamos que um empreendedor que possui um terreno de 2000 m2 com um coeficiente de aproveitamento 2 (ou seja podendo construir 4000 m2) deseje aumentar o coeficiente de aproveitamento a 3 para poder edificar 6000 m2. Suponhamos também que o m2 do terreno na região fosse de US\$ 1000, em terrenos onde o coeficiente de aproveitamento fosse 2 e de US\$ 1600, onde o coeficiente de aproveitamento fosse 3.

Supondo que o K1 (forma de repartir a valorização) fosse de 60%, ou seja, a administração municipal receberia 60% da valorização em casas populares, teríamos o seguinte resultado:

$Ch = K1 \cdot (Vt2 - Vt1) \cdot AT = 0,60 \cdot (1600 - 1000) \cdot 2000 = 720.000$

Ch = US\$ 720.000 o equivalente a 60 HIS, considerando um preço médio de US\$ 12.000 cada uma.

Cálculo da contrapartida pelo critério do Terreno Virtual:

Nesse caso, a fórmula utilizada é:

$Ch = K1 \cdot K0 \cdot Aa \cdot Vt1 / CA$, onde:

Ch – Contrapartida a ser paga em HIS.

Vt1 – Valor de mercado do m2 de terreno de acordo com a legislação vigente (antes da concessão do benefício).

K1 – Coeficiente que determina de que forma será repartida a valorização do terreno.

Aa – Área adicional expressa em m2, que é a diferença entre área construída total do empreendimento depois da concessão do benefício, e a área construída permitida pela lei vigente.

CA – Coeficiente de aproveitamento do terreno objeto de OI.

K0 – 0,70. Como o terreno virtual não poderia ter o mesmo valor que o terreno objeto de OI se estima seu valor em 70% do terreno real.

Utilizando os números do exemplo anterior tem-se:

$Ch = 0,60 \cdot 0,70 \cdot 2000 \cdot 1000 / 2 = 420.000$

Ch = US\$ 420.000 o equivalente a 35 HIS.

apropriada pela Administração Municipal e quanto para o proprietário do terreno e/ou empreendedor imobiliário⁹.

Este valor variava entre 50% e 60% **como mínimo**¹⁰ e poderia ser maior, mas não menor. Em outras palavras, a valorização proporcionada pelos novos direitos de construção era partilhada entre o proprietário do terreno e a Administração Pública que os concedia.

Portanto, ambos ganhavam com a operação, embora no passado, quando de eventuais mudanças no zoneamento, a valorização era integralmente apropriada pelo proprietário do terreno.

Com a adoção da outorga onerosa é lícito dizer que houve um avanço, pois agora a Administração Pública passava a se apropriar de pelo menos parte da valorização criada por seu intermédio.

No entanto, era lícito também argumentar que, uma vez que a valorização era devida **exclusivamente** à uma concessão do Poder Público este deveria se apropriar de sua totalidade. Ou melhor, o proprietário do terreno nada faz e se apropria de parte da valorização proporcionada por uma concessão do Poder Público. Do ponto de vista jurídico, esta apropriação seria indevida. Mas se deve considerar o processo em sua dimensão histórica e política: seria uma mudança radical passar de

9 Em geral, quem fazia a proposta de Operação Urbana (ou Interligada) era o empresário depois de ter comprado o terreno de um particular. Nesse caso, a fração da valorização que não era entregue à Administração Municipal ficava em seu poder e funcionava como se ele tivesse comprado terrenos adicionais pela metade do preço, nos casos em que a contrapartida negociada fosse de apenas 50%.

10 Nas Operações Interligadas, o mínimo a ser apropriado pela Administração Municipal era 50%. Na Operação Urbana Água Branca, o mínimo foi estabelecido em 60%. Na Operação Urbana Faria Lima, a contrapartida (ou outorga onerosa) seria paga desde o início com Cepacs. No entanto, como os Cepacs não haviam ainda sido aprovados, o art.21 determinava o seguinte: “Durante o prazo de vigência desta lei, a outorga onerosa de que trata o artigo 6º da Lei poderá ser efetuada em dinheiro até a primeira emissão e colocação pública ou privada do Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC desta Operação Urbana pelo poder Executivo, ou no caso de não emissão do CEPAC”. O parágrafo 2º deste artigo dizia: “Os cálculos dos valores da contrapartida serão feitos com base na lei vigente na data da emissão da Certidão de Uso do Solo”. A legislação em vigor no momento em que as primeiras propostas na Operação Urbana Faria Lima foram aprovadas e que consideravam contrapartidas era a lei de Operações Interligadas, e estas estabeleciam 50% como mínimo, o que foi utilizado como referencial na OU Faria Lima até a aprovação dos Cepacs, em 2004.

uma situação na qual o Poder Público não se apropriava de nada para o caso extremo no qual se apropriaria de toda a valorização.

Mesmo com essa limitação (apropriar-se de apenas parte do valor criado pelo próprio Poder Público), pode-se dizer que foi um importante passo no sentido de uma melhor e menos injusta distribuição da riqueza gerada pelo desenvolvimento urbano.

4. Os Impactos de uma Operação Urbana

É necessário salientar também que uma Operação Urbana provocava impactos além de seus limites e tais impactos necessitam ser avaliados. Aqui não se trata apenas da infraestrutura física adicional necessária para atender à área construída adicional, mas também aqueles relacionados com as alterações nos preços dos terrenos, e os impactos ambientais.

A valorização de um terreno causada pela mudança de seu coeficiente de aproveitamento (relação entre área de construção e área do terreno), mudança de uso (rural para urbano, residencial para comercial etc.) ou taxa de ocupação (relação entre a área ocupada pelo primeiro andar de uma edificação e a área do terreno) significa um aumento geral de seu potencial construtivo e, portanto, um impacto sobre a infraestrutura existente.

Um dos impactos mais importantes é sobre o trânsito, ou seja, o projeto a ser realizado com os adicionais de direitos de construir, via de regra, transforma-se num polo gerador de trânsito. A assimilação dessa nova demanda por viagens – seja por meio do transporte público ou por meio de transporte privado – é feita pela infraestrutura viária existente ou por novas instalações financiadas com parte e/ou a totalidade da valorização paga à Administração Pública como contrapartida econômica.

Nesse caso, existiria apenas uma forma oblíqua de pagar pelos impactos negativos criados pelo próprio projeto sobre a infraestrutura. No passado, estes impactos eram resolvidos com investimentos públicos custeados pelo orçamento. Portanto, é um “avanço” o fato de o empreendedor pagar pelos impactos negativos

provocados no entorno. Além disso, nem sempre tais impactos exigem a utilização de todos os recursos da contrapartida econômica¹¹.

Os impactos sobre os preços dos terrenos no interior do perímetro e em áreas adjacentes são inevitáveis. Geralmente os preços tendem a se elevar, o que provoca movimentos de expulsão dos moradores de mais baixa renda que não têm condições de pagar os novos preços, seja para aquisição de moradia seja para enfrentar os novos aluguéis. O único instrumento eficaz para evitar este processo de exclusão social (gentrificação) é a declaração de certas áreas como de interesse social, ou Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social). Este dispositivo existente no Estatuto da Cidade e incorporado em algumas OU impede que a valorização de terrenos assim considerados se eleve, pois neles a única possibilidade de construção é edificar moradias sociais destinadas aos setores de baixos ingressos.

Todavia, a valorização nas demais áreas pode provocar movimentos de gentrificação parciais, nos quais setores de classe média baixos são substituídos por camadas de renda mais elevada, o que se aplica também às edificações destinadas a negócios: pequenas lojas e escritórios sendo substituídos por edifícios comerciais e de serviços de alto padrão.

5. O Problema do Pagamento da Contrapartida Econômica

Embora a outorga onerosa constituísse um instrumento importante de avanço na captura de mais-valias, a utilização prática enfrentava alguns obstáculos. O primeiro deles estava relacionado com o cálculo da contrapartida. Este era feito por intermédio de uma fórmula¹² que determinava a participação mínima do Poder Público na valoriza-

11 O caso da Operação Água Branca é interessante de ser mencionado. Um dos maiores projetos, localizado no terreno da antiga fábrica Matarazzo (o projeto do Centro Empresarial Água Branca) previa a construção de cerca de 200 mil m² de área adicional com edifícios comerciais e de serviços. Mas os edifícios que seriam construídos ali não utilizariam a Av. Francisco Matarazzo para seu tráfego e sim uma Avenida paralela que utilizaria uma faixa do terreno do próprio projeto e que interligaria a Estação Terminal Barra Funda com a Avenida Santa Marina e na extensão com a Avenida Marginal Tietê, ajudando a desafogar a Avenida Francisco Matarazzo com o tráfego que, partindo do Terminal Barra Funda, desejasse alcançar a Marginal.

12 Ver nota 7.

ção proporcionada pelos novos índices urbanísticos e que na maior parte dos casos era de 50% (Operações Interligadas), mas que no caso da OU Água Branca era de 60%.

Embora esse dispositivo proporcionasse flexibilidade nas negociações entre o setor público e os empreendedores, em muitos casos prevaleceu de parte dos primeiros uma mentalidade entre burocrática e conivente de conceder as autorizações sempre com esse mínimo de contrapartida. É verdade também que a possibilidade de cobrar mais do que o mínimo abria o caminho para o chamado processo de “criar dificuldades” – pretendendo inicialmente cobrar acima do mínimo – para “vender facilidades”, reduzindo para o mínimo e desviando a totalidade ou parte da diferença.

Qualquer que tenha sido a motivação perdeu-se uma oportunidade de arrecadar mais ao estabelecer os 50% como “norma”.

Outro problema era o momento em que a contrapartida era paga. Esta somente era estimada depois do projeto ter sido aprovado do ponto de vista arquitetônico e urbanístico. Mas o efetivo pagamento, nas OU iniciais, Água Branca e Anhangabaú-Centro, era feito não diretamente em dinheiro, mas em obras escolhidas pelo empreendedor dentre um menu de alternativas de intervenções de infraestrutura (e também de habitações de interesse social) constantes da lei da própria Operação Urbana e precificadas pela Administração Pública. E tais obras eram realizadas na medida em que o empresário desenvolvia seu próprio projeto.

Portanto o “*timing*” de implantação da infraestrutura complementar dependia do ritmo de construção da obra ou da realização do projeto. Se este por alguma razão sofresse um atraso ou mesmo fosse interrompido, a infraestrutura também sofreria um atraso ou uma interrupção e no limite poderia deixar de ser feita¹³.

13 No caso da Operação Urbana Água Branca, a contrapartida calculada para o projeto da Ricci Engenharia a ser executado na antiga Fábrica Matarazzo alcançava quase 20 milhões de dólares e seriam entregues como obras escolhidas de um menu de intervenções da própria OU. O empresário começou a executar seu projeto, tendo construído 4 das 13 torres projetadas para o terreno e foi entregando a contrapartida na forma da extensão da Avenida Auro de Moura Andrade, localizada no interior de seu terreno. Todavia, por razões do ciclo do mercado imobiliário, o empresário não teve condições de prosseguir construindo suas torres e a Avenida ficou no meio do caminho, isto é, não foi completada (ainda) sua ligação com a Avenida Santa Marina.

Outro problema importante para a obtenção das contrapartidas econômicas consistia no fato de os projetos serem apresentados numa sequência, entrando numa fila para serem examinados pelos grupos técnicos. A primeira análise a ser feita era a viabilidade do projeto do ponto de vista arquitetônico e urbanístico. Somente depois de ter sido superada esta etapa, isto é, do projeto ter sido aprovado desse ponto de vista, tinha início o cálculo das contrapartidas econômicas e das negociações correspondentes.

A capacidade de análise e de aprovação dos projetos do ponto de vista arquitetônico e urbanístico constituía em muitos casos um verdadeiro gargalo para que as contrapartidas pudessem ser calculadas e obtidas em maior escala e com maior velocidade.

Em síntese, existiam dois grandes problemas relacionados com a forma pela qual as contrapartidas econômicas eram obtidas:

a) A contrapartida econômica era paga em obras (escolhidas de um menu) realizadas pelo próprio empreendedor, na medida em que desenvolvia seu projeto. Se o projeto demorasse a ser iniciado ou fosse interrompido por alguma razão, o mesmo aconteceria com as obras que estivessem sendo realizadas (inclusive habitações de Interesse Social)

b) O montante de contrapartidas dependia da quantidade de propostas aprovadas na unidade de tempo. Algumas propostas poderiam requerer um tempo relativamente longo para que as questões arquitetônicas e urbanísticas fossem solucionadas, o que poderia significar demora no recebimento das contrapartidas econômicas.

6. A Criação dos CEPACS (Certificado de Potencial Adicional de Construção)

O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) foi criado basicamente para separar a contrapartida econômica da realização do projeto que lhe deu origem.

Criado em março de 1995, no município de São Paulo, pelo então Secretário de Planejamento Municipal, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, foi destinado

inicialmente a financiar a ampliação da Avenida Faria Lima. Negociados em leilões em Bolsa de Valores, estes certificados seriam emitidos pela Administração Municipal e vinculados às áreas objeto de Operações Urbanas. Seriam negociados por meio de leilões eletrônicos e permitiriam que empreendedores particulares obtivessem, por meio deles, direitos de construir em cada terreno além do determinado pela Lei de Zoneamento, mas dentro dos limites fixados em cada Operação Urbana. Os Cepacs poderiam também ser utilizados em leilões privados para pagar fornecedores e eventuais indenizações decorrentes de desapropriações necessárias para as intervenções urbanísticas, desde que aceitos pelos interessados.

Os recursos assim obtidos seriam aplicados pela Prefeitura no perímetro de uma Operação Urbana que, dessa forma, não necessitaria realizar desembolsos prévios se ali desejasse realizar obras viárias ou de outra natureza.

Como se tratava de uma operação mercantil, isto é, venda a termo do direito de construir uma determinada quantidade de metros quadrados em determinada região, não provocaria nenhum aumento no endividamento do município cujo limite máximo já havia sido alcançado, no caso de São Paulo.

Os Cepacs, embora constituíssem uma forma interessante de transformar mais-valias urbanas em recursos financeiros por meio da venda dos títulos correspondentes, não prosperaram logo após a sua criação, isto é, não foram utilizados imediatamente para receber contrapartidas e financiar as intervenções urbanas previstas na Operação Urbana Faria Lima.

As razões ainda não foram perfeitamente esclarecidas. Existem, no entanto, algumas hipóteses. A mais provável é que o governo Paulo Maluf (1993-1996) necessitava de um grande montante de recursos em curto prazo não apenas para pagar fornecedores como para realizar novas obras viárias de grande vulto, em relação às quais faltavam recursos orçamentários.

Os Cepacs constituíam um instrumento novo no mercado, e não era garantido para a Prefeitura que estes papéis receberiam a adesão imediata dos investidores, uma vez que existiam dúvidas sobre o cálculo do valor de face destes títulos e a

dinâmica de sua valorização. É possível também que a introdução de um novo título no mercado atrapalhasse a realização de uma operação mais importante para a Prefeitura: a aprovação pelo Senado da emissão de títulos da dívida interna do município para o pagamento de precatórios.

No entanto, talvez o mais importante tenha sido a dúvida jurídica que essa proposta suscitou, pois, no entender de algumas instâncias judiciais, a emissão destes títulos aumentaria a dívida pública do município quando já havia alcançado seu limite.

A batalha jurídica que se vislumbrava talvez tenha reduzido o ímpeto do governo para a concretização dos Cepacs e, até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que trouxe esta possibilidade para todo o território nacional, os Cepacs não haviam ainda sido autorizados no município de São Paulo como forma de recebimento de contrapartidas econômicas.

A aprovação da Operação Urbana Água Espraiada (Lei nº 13.260, de dezembro de 2001) contemplou a utilização deste instrumento de financiamento e a recuperação de mais-valias urbanas que já havia sido incluído no Estatuto da Cidade aprovado no mesmo ano, generalizando sua utilização como uma forma de financiamento válida em todo o território nacional.

A utilização de Cepacs nas Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada foi finalmente encaminhada para aprovação pela Câmara de Vereadores do Município de São Paulo, em 2004, durante a gestão de Luis Carlos Fernandes Afonso na Secretaria de Finanças do Município¹⁴. A primeira negociação de direitos adicionais de construção ocorreu em julho de 2004, por meio de pregão eletrônico na Bolsa de Valores de São Paulo, na Operação Urbana Água Espraiada, quando foram vendidos 100.000 Cepacs ao valor unitário nominal de 300 reais, apurando-se um total de 30 milhões de reais.

¹⁴Ver AFONSO, Luis Carlos Fernandes. "Cepacs – Certificados de potencial adicional de construção: a experiência de São Paulo", in Programa Nacional de Capacitação de Cidades, De CESARE, Cláudia, CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes, Ministério das Cidades, Brasília, 2007.

No final de 2004 foi realizado o primeiro leilão de Cepacs na Operação Urbana Faria Lima, tendo sido ofertados 90.000 Cepacs a um preço inicial de R\$ 1.100,00 cada, mas vendidos apenas 9.091, com arrecadação de cerca de 10 milhões de reais. Um segundo leilão, realizado em novembro de 2006, também fracassou, pois foram postos à venda 10.000 a R\$ 1.100,00 Cepacs e vendidos (sem ágio) apenas 2.729 com uma arrecadação de cerca de apenas 3 milhões de reais.

Esse fracasso nas vendas de Cepacs, ou aparente desinteresse do setor privado na área mais dinâmica da cidade (Avenida Faria Lima), do ponto de vista dos investimentos imobiliários, deveu-se à conjunção de vários fatores.

7. Quais foram estes fatores?

A introdução dos Cepacs como única forma de obtenção de direitos adicionais de construção na Operação Urbana Faria Lima resultou no encarecimento do m² para o empreendedor.

A prática de fixação de contrapartidas econômicas na OU Faria Lima, como já se assinalou, limitou-se aos 50% da valorização obtida com os benefícios como contrapartida mínima.

Entretanto, o valor determinado em lei para cada Cepac em R\$ 1.100,00, mesmo convertido por um fator que poderia significar um número de m² maior do que 1 (a maioria), ou menor do que 1 (a minoria), dependendo do setor onde fosse ser aplicado, elevava substancialmente o valor do m² a ser pago pelos empreendedores se comparado com o método utilizado até então, de cobrança de 50% da valorização do terreno.

Quando a aprovação dos Cepacs pela Câmara de Vereadores de São Paulo tornou-se iminente, muitos empreendedores anteciparam as licenças para seus projetos nos quais se utilizariam os procedimentos anteriores no cálculo das contrapartidas.

Dessa forma, quando o primeiro leilão de Cepacs na OU Faria Lima foi lançado esta carteira de projetos aprovados segundo os métodos de cálculo de contrapartidas

anteriores inibia naturalmente a demanda. Em outras palavras, os empreendedores não necessitavam adquirir m² adicionais por meio de Cepacs, pois já os haviam garantido em licenças de construção obtidas de acordo com o método anterior.

É possível também que empresários tenham preferido comprar Cepacs na adjacente OU Água Espraiada, no qual o preço inicial de R\$ 300,00 era bem inferior aos R\$ 1.100,00 da OU Faria Lima, provocando em certo “canibalismo” de investimentos entre as duas.

Além disso, o ciclo do mercado imobiliário ainda se encontrava em baixa e o segundo leilão foi realizado menos de uma semana antes do término do mandato da Prefeita Marta Suplicy, que havia perdido as eleições, isto é, não foi reeleita, o que trazia certa insegurança aos investidores.

Para que se tenha uma idéia dos diferenciais entre o que se pagava antes e o que se pagaria com o uso dos Cepacs, elaborou-se um quadro no qual estas diferenças podem ser avaliadas (ver Anexo nº1).

Foram selecionados 12 projetos, residenciais e não residenciais, entre grandes, pequenos e médios, e todos aprovados no ano 2000 segundo as normas anteriores. A partir daí calculou-se quanto estes mesmos empreendedores pagariam pelo uso dos Cepacs em 2004 quando este instrumento foi aprovado e tornou-se a única forma de obtenção de direitos de construir tanto na OU Faria Lima, como na OU Água Espraiada.

Como se pode observar, a soma total das contrapartidas, **utilizando-se o método anterior**, elevou-se a quase 62 milhões de reais. Se estes 12 projetos fossem aprovados pagando como contrapartidas os Cepacs esta soma se elevaria a quase 281 milhões, o que significaria cerca de 350% a mais em termos nominais. Calculando uma taxa de inflação de 20% entre as duas datas ter-se-ia uma diferença de cerca de 260% a mais em termos reais (Ver Anexo nº1).

É interessante notar também que mesmo sem fazer a comparação com os Cepacs, o preço pago pelos empreendedores – de acordo com o método anterior –

foi inferior ao determinado pela Planta Genérica de Valores, com algumas exceções: Mappin e Pablo Siemenson. Por outro lado existem pontos extremos nos quais o valor pago foi extraordinariamente inferior ao da PGV, como no caso do projeto Duomo.

Ressalte-se que esses dados são apenas aproximados e uma generalização a partir deles poderia conter uma considerável distorção, pois o número de casos é relativamente pequeno, e um deles (o da Eletropaulo) representa cerca de 50% do valor total arrecadado.

Além disso, é necessário pesquisar com mais detalhes a razão que permitiu ao projeto da Duomo pagar tão pouco (R\$ 61/m²) quando a Planta Genérica de Valores indicava R\$ 3.176/m² (o que é muito elevado), e outros, como o Mappin, pagaram consideravelmente acima (R\$ 813/m²) da Planta Genérica (R\$ 574/m²).

8. Os Leilões de Cepacs na OU Faria Lima

Embora os dois primeiros leilões na OU Faria Lima tivessem fracassado, o terceiro se revestiu de grande êxito (2007) quando foram vendidos todos os 156.730 Cepacs a um preço de R\$ 1.240,01 (a partir de um preço inicial no leilão de R\$ 1.225,00), isto é, com um aumento de quase 13% em relação ao valor nominal inicial de R\$ 1.100,00 e com uma substancial arrecadação de R\$ 194 milhões. É possível que em 2007 a carteira de projetos aprovados pelos empreendedores segundo as regras antigas já tivessem se esgotado e o ciclo ascendente no setor imobiliário justificasse esse crescimento da demanda. Tal suspeita é reforçada pelo fato de terem sido vendidos todos os 83.788 Cepacs oferecidos no primeiro leilão, de 2008, a um preço de R\$ 1.538,01 a partir de um preço inicial de R\$ 1.300,00, com ágio de quase 40% sobre o valor inicial nominal de R\$ 1.100,00, e arrecadação de cerca de 129 milhões de reais. Em fevereiro de 2009 foi realizado o quinto leilão no qual foram oferecidos 100.000 Cepacs a um preço de 1.700,00 reais, tendo sido vendidos 55.612, proporcionando uma receita de cerca de 94 milhões de reais. Com os dois últimos leilões da OU Faria Lima, o potencial construtivo adicional de um dos seus setores (Olimpíadas com 95.565m²), para fins não residenciais, foi totalmente esgotado. Isso significa que nesta região não poderão ser utilizados Cepacs que futuramente sejam vendidos nesta OU.

Na Operação Urbana Faria Lima ocorreram também (até 2008) 10 leilões privados ou colocações privadas quando empreiteiros ou fornecedores da Prefeitura aceitaram receber por obras realizadas no perímetro da OU Faria Lima suas faturas em Cepacs. A arrecadação por Cepacs por meio dessa modalidade alcançou cerca de 137 milhões de reais. Esta possibilidade significa outra potencialidade interessante, pois não é necessário organizar leilões formais públicos para o pagamento de compromissos, dando ao Cepac um caráter de quase-moeda, agilizando, dessa forma, a execução de obras.

A soma de todas as receitas por Cepacs até fevereiro de 2009 e considerando ambas as modalidades alcançou cerca de 567 milhões de reais.

9. Os Leilões e a Arrecadação Por Meio de Cepacs na OU Água Espreiada

Na Operação Urbana Água Espreiada foram realizados mais oito leilões além do primeiro mencionado anteriormente: em dezembro de 2004 foram ofertados 70.000 a um preço inicial de R\$ 310,00 e vendidos apenas 16.899, gerando uma arrecadação de cerca de 5,2 milhões de reais; em novembro de 2005 foram ofertados 56.500 Cepacs a um preço inicial de R\$ 370,00, e todos vendidos com um pequeno “ágio”, ficando em R\$ 371,00 e gerando uma arrecadação de cerca de 21 milhões de reais. Em maio de 2006 foi realizado mais um leilão, tendo sido oferecidos 180.000 Cepacs com preço inicial de R\$ 370,00 e vendidos sem ágio (125.969), gerando uma arrecadação de cerca de 46,6 milhões de reais.

Em janeiro de 2007, foram oferecidos 50.000 Cepacs a R\$ 400,00 e vendidos todos a R\$ 411,00, gerando 20.550 milhões de reais. Em abril de 2007 foram oferecidos 100 mil Cepacs a um preço de R\$ 411,00 e vendidos todos a R\$ 411,02 arrecadando-se 41 milhões de reais. No mês seguinte, em maio, foram oferecidos 167.781 Cepacs e vendidos 158.773 ao preço de 441,00, gerando 62 milhões de reais. Em 2008 foram realizados mais dois leilões. O de fevereiro merece um comentário especial, pois apresentou algumas características peculiares. Foram oferecidos 186.740 Cepacs a um preço inicial de R\$ 460,00 e foram todos eles vendidos a um preço de R\$ 1.110,00, isto é, com um ágio de 141% em relação ao preço inicial do leilão! A arrecadação com este leilão alcançou cerca de 207 milhões de reais. As razões pelas quais o preço tenha subido tanto não estão claras. Mas se alguém tentou fazer uma manobra especulativa não se

deu muito bem, pois alguns meses depois foi realizado outro leilão, em outubro, onde foram colocados 650.000 Cepacs (a maior oferta de unidades até agora em um único leilão) a um preço inicial de R\$ 535,00, sendo vendidos “apenas” 379.650 a este mesmo preço, gerando uma arrecadação de cerca de 203 milhões de reais. É possível que o ciclo expansivo imobiliário, que alcançou seu auge em junho de 2008, em São Paulo, tenha motivado esta elevação de preço do Cepac no leilão de fevereiro daquele ano. Com os primeiros sinais de retração dos financiamentos e a crise internacional a partir de setembro provavelmente influíram para que o preço em outubro tenha caído a menos da metade do registrado em fevereiro e apenas 58% dos Cepacs tenham sido vendidos.

Na OU Água Espriada foi realizado apenas um leilão privado: em 2007 foram oferecidos 9.008 ao preço de R\$ 411, tendo sido arrecadados cerca de 3,7 milhões de reais. O total arrecadado nesta OU, até 2008, somou cerca de 643 milhões de reais.

O total arrecadado nas duas OU, onde os Cepacs podem ser utilizados, alcançou, até fevereiro de 2009, R\$ 1.116.110.000,00, aproximadamente.

Deve-se considerar também que os recursos arrecadados pelos Cepacs, enquanto não forem utilizados no pagamento de obras, podem ser aplicados no mercado financeiro, e até 2007 o total auferido como receita financeira somava cerca de 33 milhões de reais nas duas OU consideradas.

10. A Utilização dos CEPACS

Os Cepacs somente podem ser utilizados por um empreendedor dentro do perímetro da Operação Urbana para a qual foram emitidos. Os recursos obtidos por sua venda estão vinculados a um uso determinado, isto é, ao financiamento de uma ou mais intervenções especificadas dentro do menu total de obras previsto para uma Operação Urbana.

A Lei que cria uma OU (a qual deve estar vinculada a um Plano Diretor) deve prever a quantidade total de Cepacs a serem emitidos e que serão vendidos mediante leilão, cujos recursos arrecadados serão utilizados para o pagamento de obras necessárias ao desenvolvimento da própria operação urbana e/ou em desapropriações.

Cada OU determina um máximo de m^2 de construção que o perímetro comporta, tanto para fins residenciais como não residenciais, sendo que cada setor do perímetro participa com uma porcentagem desse estoque.

No caso da OU Faria Lima (com área total de 450 ha.), o estoque total inicial somava 2.250.000 m^2 e quase a metade já havia sido negociada antes da entrada em vigor dos Cepacs, isto é, como outorga onerosa. Quando os Cepacs entraram em vigor em 2004 restavam 1.310.000 m^2 . Uma vez que os leilões privados e públicos realizados até fevereiro de 2009 haviam vendido cerca de 366 mil Cepacs e como cada Cepac pode equivaler a mais de um m^2 , dependendo da região na qual for utilizado, estima-se que ainda restam cerca de 960 mil m^2 a serem vendidos na OU Faria Lima.

No caso da OU Água Espraiada (com área total de 1.450 ha.), todas as contrapartidas econômicas têm sido pagas por meio de Cepacs. O estoque máximo a ser vendido é de 4.850.000 m^2 e convertidos em Cepacs representariam 3.750.000 unidades. Até 2008, haviam sido vendidos 983.539 Cepacs, ou 26% do total existente.

Pode-se observar que a Administração Municipal ainda dispõe de grande estoque de Cepacs a serem vendidos, o que afasta por enquanto o receio de controle do mercado de potenciais construtivos nestas OU por parte do setor privado mediante manipulações especulativas.

A maior parte daqueles que adquiriram Cepacs são empreendedores que necessitaram dos mesmos para os seus projetos e não se tem notícia (ainda) da formação de um mercado secundário desses papéis, embora existam cerca de 200 mil Cepacs vendidos, mas ainda não utilizados na OU Água Espraiada.

A aquisição de Cepacs pelos interessados poderá resultar em sua utilização de acordo com três destinações básicas:

a) Para ter direito a construir uma área superior (até o limite de quatro vezes a área do terreno que é o máximo nas OU Faria Lima e Água Espraiada) à qual o terreno teria direito antes da OU ter sido aprovada;

- b) para uma mudança de uso; e
- c) para mudanças na taxas de ocupação.

Para efetivar o seu uso, o portador deverá vincular tais mudanças e os Cepacs respectivos a um terreno determinado, garantindo o exercício destes direitos antes de esgotados os estoques dos mesmos no setor onde tais terrenos estão localizados.

Essa última condição tem um significado interessante, pois na medida em que os estoques de cada setor forem se esgotando, os preços dos Cepacs nos leilões deverão incorporar um ágio crescente e, nesse caso, se a Administração Pública souber conduzir estrategicamente os leilões, poderá obter ganhos suplementares importantes.

11. A Emissão dos Cepacs

A emissão dos Cepacs é feita pelo Poder Público Municipal e sua quantidade total não poderá ultrapassar o limite estabelecido na Lei de cada Operação Urbana.

Cada emissão de Cepacs deverá especificar o seguinte:

- a) A Operação Urbana onde os Cepacs poderão ser utilizados;
- b) quais serão as obras e intervenções urbanas que serão financiadas com os recursos obtidos com a venda de Cepacs;
- d) o valor total da emissão;
- e) o preço de cada Cepac¹⁵;

¹⁵ O preço de cada Cepac era de R\$ 1.100,00, fixado na Operação Urbana Faria Lima e foi considerado elevado pelo mercado e, depois de uma primeira sondagem, a Administração Municipal resolveu mantê-lo, mas aumentando o número de m² a que cada um dava direito. Assim se estabeleceu uma nova tabela de conversão, que pode ser observada no Anexo 3. No caso da Operação Urbana Água Espraiada, o preço do Cepac foi fixado em R\$ 300,00. Em regiões como a Berrini, que constitui praticamente uma extensão da Avenida Faria Lima, onde cada Cepac dava direito a 1m², o preço foi evidentemente baixo.

f) a quantidade de Cepacs emitida;

g) a tabela de conversão de Cepacs em m² ou mudança de uso.

Cada intervenção no perímetro de uma Operação Urbana constante do menu global de obras será objeto de uma emissão específica de Cepacs, sendo que a quantidade máxima de títulos oferecidos será igual ao resultado da divisão do custo total estimado da intervenção, pelo valor mínimo de emissão de Cepacs. Dessa forma, cada Operação Urbana poderá ter várias emissões de Cepacs, cada uma objeto de um ou mais leilões.

Por exemplo, a primeira emissão de Cepacs na Operação Urbana Água Espraiada esteve vinculada a duas intervenções no interior de seu perímetro: a) a construção da Ponte Estaiada sobre o Rio Pinheiros; e b) a construção de 600 habitações de interesse social para os moradores da favela Jardim Edith. Embora já tenha sido arrecadado nos vários leilões correspondentes a essa primeira emissão mais do que o necessário para o financiamento da ponte, as 600 habitações de interesse social não foram até o momento construídas e nem solucionado o caso dos moradores da citada favela.

Uma nova emissão de Cepacs somente poderá ser feita para financiar novas obras se:

a) as obras anteriores tiverem sido concluídas;

b) todos os Cepacs da emissão anterior tiverem sido adquiridos; e

c) todos os recursos necessários à conclusão da obra ou obras da intervenção anterior tenham sido assegurados por meio de depósito em conta bancária vinculada.

Essas condições visam dar maior credibilidade às emissões de Cepacs e também proporcionar elementos que sinalizem aos investidores a valorização futura de seus projetos. Além disso, permitem avaliar o aumento de preços nos futuros lan-

çamentos de Cepacs, uma vez que as obras públicas tendem a valorizar o entorno de onde elas se realizam.

Nesse caso, pode-se dizer que as mais-valias futuras estão sendo criadas não apenas pelos investimentos públicos em infraestrutura, mas também pelos próprios investimentos do setor privado. Ao construir, por exemplo, um edifício comercial de alto padrão, numa área onde existiam anteriormente pequenas residências unifamiliares de classe média, o empreendedor imobiliário está exercendo uma pressão de elevação do preço do m² nos terrenos vizinhos, pois estes deixarão de ter seu *“highest and best use”* relacionado com fins residenciais de classe média (menor) e passarão a ter seu *“maior e melhor uso”* determinado pelo preço do m² para fins comerciais (maior) e, portanto, estarão contribuindo para criar valor que poderá ser capturado pelo setor público com a elevação do preço dos Cepacs¹⁶.

12. A Gestão e a Fiscalização das Operações Urbanas

No caso das OU na cidade de São Paulo, a fiscalização do emprego dos recursos obtidos e o acompanhamento das obras e as informações prestadas pela Administração Municipal ao mercado é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal.

A operacionalização é realizada por um Grupo de gestão coordenado pela Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), subordinada à Prefeitura Municipal, cuja atribuição é definir e implementar o programa de investimentos das Operações Urbanas assim como a aplicação dos recursos oriundos da venda dos Cepacs.

Estas funções de fiscalização e gestão adquirem importância relevante uma vez que a emissão de Cepacs não constitui a simples venda de um título financeiro, mas sim de uma venda associada com a utilização de recursos a um fim determinado.

16 Esta elevação de preços provocará inevitavelmente tendências à exclusão dos mais pobres da área. Para evitar este processo de gentrificação, uma das medidas possíveis é a declaração de certas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social. Isto é, zonas onde na totalidade ou em parte da área os empreendedores poderão construir apenas Habitações de Interesse Social. Dessa forma, os preços nestas áreas não aumentarão como nas demais, o que poderá contribuir para a permanência de setores com renda inferior no perímetro.

Além disso, tratando-se de um mecanismo novo no mercado é necessário que o mesmo ganhe credibilidade e obtenha a confiança daqueles que o compram e da comunidade em geral.

A Gestão está encarregada também de elaborar um Plano de prioridades para a utilização dos recursos disponíveis e o controle da emissão de Cepacs até o esgotamento final da área adicional de construção prevista para OU.

O “*timing*” da colocação de Cepacs nos leilões e a quantidade oferecida têm também um importante caráter estratégico para que cada leilão possa extrair o máximo de valor em cada momento. Isso significa que o Grupo de Gestão da Emurb deverá manter estrita colaboração com a Secretaria de Finanças do Município encarregada da análise das condições de mercado e as condições técnicas da colocação dos títulos no mercado.

13. Os Riscos dos Cepacs

Como qualquer título lançado no mercado financeiro, os Cepacs apresentam riscos. Como se trata de um título novo e que tem como objeto direitos de construção, torna-se necessário que os compradores em particular e o mercado em geral tenham conhecimentos dos riscos envolvidos. E tais riscos relacionados abaixo constam dos editais nos quais os leilões são determinados pelos órgãos emissores.

Como valores mobiliários negociáveis em Bolsa de Valores seu preço pode aumentar ou diminuir, dependendo de aspectos relacionados não apenas com a situação do mercado imobiliário, mas também das condições do mercado financeiro em geral.

O primeiro ponto a destacar é que o Cepac não constitui um direito de crédito contra o Poder Público Municipal como são, por exemplo, os títulos da dívida pública. O Cepac permite direitos de construir, os quais são outorgados onerosamente pelo Poder Público e adquiridos por um empresário imobiliário que dele necessita para a concretização de seu projeto.

Ao leiloar Cepacs, o que o governo municipal está fazendo é alienando um patrimônio que lhe pertence, que é o direito de construir. Nesse sentido, não significa aumento da dívida pública do município, uma vez que o proprietário não pode reivindicar sua restituição acrescida de juros e nem mesmo solicitar indenização se o mesmo não puder ser utilizado em setores onde o total de m2 já tenha sido utilizado por terceiros, com anterioridade, por exemplo.

Além disso, o preço dos Cepacs praticado em determinado leilão pode tornar-se superior ao preço do m2 em terrenos onde o Cepac pretender ser utilizado, pois os preços de mercado podem sofrer alterações para mais ou para menos, dependendo do ciclo atravessado pelo mercado imobiliário (veja-se anteriormente o que ocorreu com o leilão de fevereiro de 2008, na OU Água Espraiada). Este fato também não dá lugar ao pagamento de qualquer compensação por parte do Poder Público. Ou melhor, adquirir direitos de construção pagando por m2 mais do que o mercado exigiria¹⁷ por terrenos reais existentes no perímetro de uma OU é um risco da própria operação financeira e que deve ser assumido pelo investidor imobiliário.

a) Os riscos jurídicos:

Os riscos jurídicos estão relacionados com dois aspectos

i) Os riscos relacionados com todas as leis, decretos etc. que criaram e regulamentaram a possibilidade de existência dos Cepacs;

ii) Os riscos relacionados com todas as leis, decretos relacionados com a Operação Urbana onde os direitos de construção permitidos pelos Cepacs podem ser exercidos.

17 Na verdade, o exercício de direitos adicionais de construção somente poderá ocorrer se o possuidor dos Cepacs tiver um terreno real. Dessa forma, se ele comprou Cepacs por um preço elevado poderá ser compensado se ainda não tiver comprado seu terreno, onde tais direitos serão exercidos, pois ao fazê-lo contará com preços mais baixos. No entanto, tanto na Operação Urbana Faria Lima como na Água Espraiada a tendência tem sido a elevação do preço do m2 e não sua redução. Agora, depois da conclusão da Ponte Estaiada articulando a Avenida Roberto Marinho com ambas as margens do Rio Pinheiros, a tendência é uma valorização adicional na OU Água Espraiada na expectativa do prolongamento da avenida até a Rodovia dos Imigrantes.

Se depois de aprovada uma Operação Urbana existirem ações judiciais que impeçam a distribuição e a utilização de Cepacs e/ou de atividades vinculadas aos mesmos, tais ações devem ser tornadas públicas para que os investidores saibam os riscos jurídicos que estão correndo.

b) Os riscos do mercado imobiliário:

O mercado imobiliário sofre fortes influências dos ciclos pelos quais a economia nacional atravessa, bem como a situação econômica internacional, especialmente a atividade financeira. Os preços do solo podem sofrer fortes quedas (assim como acentuadas elevações) e não existe remédio para evitar eventuais perdas para aqueles compradores que tenham adquirido na alta conjuntura para construir ou aqueles que desejam apenas especular¹⁸ com tais títulos financeiros no mercado, formando um mercado secundário. O ciclo imobiliário em São Paulo atingiu um auge em meados de 2008 para sofrer forte queda a partir de setembro daquele mesmo ano. O exemplo já mencionado da OU Água Espreiada é sintomático: em fevereiro de 2008 os Cepacs foram vendidos por R\$ 1.110,00 e em outubro por apenas R\$ 535,00.

Além disso, deve-se considerar que a política econômica geral e a direcionada ao setor pode sofrer mudanças e isto pode alterar os preços dos Cepacs. Por exemplo, quando a taxa de juros se eleva, em geral o preço do solo tende a cair e com isto o descasamento entre o preço pago pelos Cepacs e o preço do m2 em determinada região.

Outra causa de alteração dos preços dos Cepacs pode ser as novas exigências ambientais (cada vez mais frequentes) que alterem as normas de construção e tenham influência sobre os usos.

18 Especular com Cepacs talvez seja algo que ainda está fora dos planos dos investidores no mercado financeiro, especialmente na OU Água Espreiada. A principal razão é que a Administração Municipal ainda possui um considerável estoque para vender e poderá fazê-lo a qualquer momento evitando uma escassez artificial da oferta o que é essencial para a elevação dos preços, embora no caso da OU Faria Lima o setor Olimpíadas já tenha seu estoque de m2 adicionais esgotado para projetos não residenciais.

c) Os riscos representados pela entidade emissora:

A entidade emissora é responsável pela observância da legislação urbanística municipal. Esta legislação, que garante a emissão dos Cepacs, pode sofrer alterações devido a uma lei estadual ou federal, ou estas leis de instância superior podem provocar atrasos na realização de intervenções urbanísticas relacionadas com a venda de Cepacs. Por exemplo, novas exigências ambientais podem retardar a construção de obras viárias ou de outra natureza previstas no plano de obras de uma OU.

Isso pode alterar o preço de mercado desses títulos (no caso da formação de um mercado secundário) e no limite retirar a legitimidade ou a credibilidade dos mesmos reduzindo o interesse pela sua compra em novos leilões e provocando eventuais perdas para seus possuidores.

É também necessário ressaltar que embora a Administração Municipal tenha a função, em conjunto com o legislativo, de propor projetos de lei sobre questões urbanas do município, estas leis podem ser modificadas, e se tal acontece no sentido de alterar os elementos fundamentais que permitiram a emissão dos Cepacs, isto poderá provocar mudanças substantivas no valor dos Cepacs em circulação ainda não utilizados¹⁹.

d) Os riscos dos próprios Cepacs:

Este tipo de título financeiro é uma novidade no Brasil, e talvez apenas a Colômbia tenha algo que se assemelhe (a Lei nº 388, de 1997). Entre nós, mesmo as aplicações na Bolsa de Valores em ações de empresas conhecidas mundialmente, como a Vale do Rio Doce e a Petrobrás, somente agora nos últimos anos têm atraído um número maior de investidores.

É um título peculiar porque é sem data de vencimento e que não pode ser resgatado por quem o emitiu. E mesmo entre os investidores na atividade imobiliária-

¹⁹ Esta possibilidade é remota, uma vez que aprovado o Plano Diretor torna-se a Lei máxima no município. É muito pouco provável que uma legislação estadual ou Federal tenha condições de mudar seus dispositivos.

ria ele ainda não alcançou pleno conhecimento, embora já tenham sido feitos cerca de 13 leilões públicos, somados os realizados na OU Faria Lima e na OU Água Espraiada.

Isso significa que o número de compradores deverá ser inicialmente pequeno e as aquisições feitas com a finalidade de uso imediato (construção e realização de projetos) e não a especulação (compra na expectativa de aumento de preço no curto prazo). O único caso de aparente tentativa de açambarcamento ou compra total de todos os Cepacs colocados à venda com finalidade especulativa parece ter tido um resultado negativo, pois, conforme já mencionado, o preço do título depois de ter subido muito, em fevereiro de 2008 (leilão OU Água Espraiada), caiu mais de 50% aproximadamente nove meses depois.

Pelas mesmas razões apontadas anteriormente o Cepac deverá ser um título de baixa liquidez, o que poderá representar um obstáculo para que se forme um mercado secundário (em curto prazo), onde eventuais interessados poderão adquirir os Cepacs necessários para seus projetos sem ter que recorrer ou esperar os leilões da Administração Pública.

Na medida em que a Administração Pública contar ainda com uma quantidade grande de Cepacs a serem vendidos, a existência de um mercado secundário não seria indicador de práticas especulativas, pois a oferta ainda seria controlada pelo emissor dos títulos. A razão parece ser simples: se um interessado em adquirir Cepacs souber que a Administração Pública poderá lançar um novo leilão a qualquer momento, oferecendo estes títulos a um valor nominal mais baixo do que o vendido no mercado secundário, poderá esperar até que tal aconteça. Isso tornaria inviável a formação desse mercado secundário (com fins especulativos) até que o estoque de Cepacs nas mãos da Administração Municipal tenha se reduzido a um mínimo²⁰.

As vendas de Cepacs estão vinculadas à realização de determinadas obras por parte da Administração Municipal e não existem garantias de:

²⁰ Ver nota 16.

- que serão vendidos todos os Cepacs necessários ao financiamento de determinada obra; e

- caso os recursos arrecadados não sejam suficientes, a Administração Municipal não tem a obrigação de utilizar dinheiro orçamentário para terminar a obra.

Portanto, se os investidores que compraram Cepacs e os utilizaram em seus projetos e esperam uma valorização ulterior deste pelas obras que seriam construídas com os recursos arrecadados pela Administração Municipal podem ter suas expectativas frustradas.

e) O risco de inadimplência e descasamento nos fluxos de recursos:

Os Cepacs podem ser pagos a prazo. A Administração Municipal admite até 10 parcelas e, portanto, há um risco de inadimplência dos compradores.

Não existe forma de prever se as parcelas serão pagas no vencimento ou não. Assim, existe a possibilidade de uma defasagem entre a entrada dos recursos e as despesas com a(s) obra(s) às quais os Cepacs estão vinculados.

O uso dos Cepacs está também sujeito a restrições. Como já se assinalou, as Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada estão divididas em setores e cada um deles possui um máximo de área adicional de construção. Embora os Cepacs possam ser utilizados em qualquer setor do perímetro, se em algum deles este máximo tiver sido alcançado, os Cepacs em mãos do setor privado não poderão mais ser utilizados naquele setor, o que pode reduzir parte do seu valor.

Os Registros dos Cepacs e as condições para transformá-los em títulos mobiliários: Para que possam se transformar em títulos mobiliários e vendidos em Bolsas de Valores os Cepacs devem ser autorizados pela CVM (Comissão de Valores Mobiliários).

A CVM, por meio da Instrução nº 401, de 29/12/2003, estabeleceu as normas sobre os registros de negociação e distribuição pública dos Cepacs, cujos elementos mais importantes são os seguintes:

- Os Cepacs não poderão ser oferecidos no mercado sem prévio registro na CVM da Operação Urbana à qual estejam vinculados;

- a solicitação de registro da OU será formulado pelo Município emissor dos Cepacs e deverá ser instruído com os seguintes documentos, entre outros: o Plano Diretor aprovado no município contendo a OU; a Lei específica aprovando a OU e a autorização para a emissão de Cepacs; Decreto Municipal específico autorizando a emissão dos Cepacs; comprovante de aceitação do registro de negociação dos Cepacs por Bolsa de Valores ou por entidade do mercado de balcão (mercado secundário) organizado, se for o caso; caso a opção seja por mercado de balcão (secundário) não organizado na capa do prospecto de lançamento dos Cepacs deverá constar o seguinte aviso:

“Os valores mobiliários objeto da presente oferta não serão negociados em Bolsa de Valores ou em sistema de mercado de balcão organizado, não sendo assegurada a disponibilidade de informações sobre os preços praticados ou sobre negócios realizados” (Ver Editais de lançamento dos diversos leilões de Cepacs).

f) Elementos adicionais:

A Administração Municipal deverá informar a situação atualizada nas quais os Cepacs podem ser utilizados; o prazo estimado para seu término; a quantidade de Cepacs distribuídos pública e privadamente²¹ e, consequentemente, a quantidade de Cepacs que ainda podem ser distribuídos.

A Administração Municipal deverá comunicar imediatamente à CVM e ao mercado a existência de estudos, projetos de lei ou iniciativas que possam produzir alterações no Plano Diretor ou em aspectos que possam influir sobre o preço dos Cepacs.

21 A intenção é tornar um título ainda desconhecido num investimento confiável para que os potenciais construtivos adicionais possam ser vendidos e as obras necessárias para a recuperação, renovação ou revitalização de uma região possam ser financiadas. As colocações privadas permitem que a Administração Municipal pague serviços, obras e indenizações por desapropriações com Cepacs (desde que o credor aceite), o que constitui uma forma de moeda não orçamentária e que não provoca endividamento.

A Administração Municipal também deverá divulgar ampla e imediatamente qualquer fato ou ação relevante relacionada com as operações com Cepacs de maneira a garantir aos investidores acesso às informações que possam direta ou indiretamente afetar o valor dos Cepacs ou influir sobre decisão de investimentos nestes títulos imobiliários.

A Administração Municipal deverá proporcionar um estudo de viabilidade contendo as seguintes informações: valor de mercado dos imóveis do interior do perímetro da Operação Urbana; os efeitos das intervenções programadas sobre os imóveis existentes; análise da demanda por direitos adicionais de construção no perímetro; estudo de impacto ambiental e de vizinhança, e forma de determinação da quantidade máxima de Cepacs que poderá ser emitida na OU.

Os recursos obtidos com a venda de Cepacs somente poderão ser utilizados nas seguintes atividades:

Regularização territorial, execução de programas e projetos de Habitações de Interesse Social; constituição de reservas de terras; ordenamento e direcionamento de expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

14. Conclusões e Recomendações

As novas concepções sobre a valorização fundiária decorrente do desenvolvimento urbano que surgiram nos anos 70 no Brasil representaram um grande passo adiante, no sentido de tornar as cidades sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Os novos instrumentos legais e institucionais que foram criados a partir destas concepções, destacando-se os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei nº 10.257, de 2001, também denominada Estatuto da Cidade, proporcionaram às Administrações Municipais ferramentas poderosas para a intervenção no meio urbano no sentido de proporcionar um desenvolvimento equilibrado.

Os conceitos de solo criado e a outorga onerosa, bem como a separação do direito de propriedade do direito de construir representaram peças fundamentais na concepção de Operações Urbanas que constituem instrumentos muito promissores para promover o desenvolvimento de áreas periféricas, a regeneração de áreas degradadas, a renovação de centros históricos e a instalação de novas infraestruturas, especialmente as viárias, e a construção de habitações de interesse social.

A forma de captura de mais-valias geradas por direitos adicionais de construção tiveram um expressivo avanço quando nas novas Operações Urbanas (Faria Lima e Água Espraiada). As fórmulas anteriores de cálculo das contrapartidas econômicas deram lugar aos Cepacs.

O uso de Cepacs permite uma captura maior de valor na medida em que o preço pago por m² pelo empreendedor imobiliário por seus direitos adicionais de construção (ou mudança de uso) se aproxima mais dos preços de mercado do que segundo a fórmula anterior. No entanto, há que se ressaltar que o preço do Cepac nasceu claramente defasado na OU Água Espraiada (R\$ 300,00), embora posteriormente tenha se elevado a R\$ 411,00, em 2007, até passar por um máximo de R\$ 1.110,00, em fevereiro de 2008, para depois cair para R\$ 560,00, em outubro do mesmo ano.

Embora o preço do Cepac tenha se elevado de R\$1.100,00 (preço mínimo estabelecido em lei) para R\$ 1.700,00 (preço alcançado no leilão de fevereiro de 2009) deve-se considerar que em alguns setores da Faria Lima, como no setor Pinheiros ou Olimpíadas, o Cepac representa 2 ou mais m², o que significa que, dependendo da fase do ciclo imobiliário, pode haver interesse dos empreendedores em comprar Cepacs para realizar seus empreendimentos. É possível, no entanto, que em momentos de retração da atividade imobiliária, pagar cerca de 850 reais por direito de construir adicionalmente (caso da última compra de Cepacs – fevereiro de 2009 – utilizado onde cada um dá direito a construir 2 m²), pode não ser uma alternativa rentável.

O preço dos Cepacs será fortemente influenciado pela variação dos estoques existentes em poder da Administração Pública. Na medida em que esses estoques se esgotarem – como já aconteceu no setor Olimpíadas da Faria Lima para

empreendimentos não residenciais –, os preços tenderão a aumentar, especialmente se o esgotamento ocorrer em setores específicos dentro de cada OU, como, por exemplo, na Berrini, para uso não residencial na OU Água Espraiada, e na Helio Pellegrino, para uso residencial na OU Faria Lima.

A Administração Municipal deverá desenvolver uma estratégia especial para aproveitar a escassez relativa de direitos de construção e transformá-la em maior receita para o município, por meio de uma dosagem da quantidade de Cepacs vendida em cada leilão. Por exemplo, deve-se evitar leilões de grandes quantidades de Cepacs de uma só vez, como aconteceu em outubro de 2008 quando na OU Água Espraiada foram oferecidos 650 mil Cepacs e vendidos apenas 58% sem a formação de água.

Bibliografia

AFONSO, Luis Carlos Fernandes, “*Cepacs – Certificados de potencial adicional de construção: a experiência de São Paulo*”, in: Programa Nacional de Capacitação de Cidades, Org. De CESARE, Cláudia, CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes, Ministério das Cidades, Brasília, 2007.

AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de. *O jogo das interligadas. Uma política pública em avaliação: a Lei 10.109/86 do Município de São Paulo*. São Paulo: Dissertação de mestrado em Administração Pública apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1994.

BEZNOS, Clóvis. “*Desapropriação em Nome de Política Urbana*”. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal nº 10.257 de 2001). Coord. DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BIAVA, Adriano, *Contribuição de Melhoria (necessidade de inovação fiscal)*. São Paulo: IPE/ USP, 1986.

CASTRO, Sonia Rabello de. O Conceito de Justa Indenização nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa? *Separata, Revista Forense*, vol. 388.

CLICHEVESKY, Nora, “*La Captación de Plusvalías Urbanas en la Argentina*”, in: Recuperação de Plusvalias em América Latina, Smolka, Martim e Furtado, Fernanda, Recuperação de Plusvalias em América Latina, Santiago de Chile: Eurelibros, 2001.

DE AMBROSIS, Clementina. “*Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização*”. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

EDITAIS de lançamento de vários leilões de Cepacs efetuados a partir de 2004 pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento*. São Paulo, 1947-1972. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Bomtempo, 2001.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM). *O Solo Criado/Carta de Embu*. São Paulo, 1997.

FURTADO, Fernanda. “*Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação*”. In: Cadernos IPPUR, Ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997, PP. 163-206.

GRAZIA, Grazia de. “*Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade*”. In: Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Lincoln Institute of Land Policy, 2001 (CD rom).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Gestão do uso do solo e a disfunções do crescimento urbano*. Avaliação e Recomendações para a Ação Pública, Brasília, 1998.

JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York, 1961.

JARAMILLO, Samuel, “*La Experiencia Colombiana en la Recuperación Estatal de los Incrementos del Precio del Suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías*”, in: Smolka, Martim e Furtado, Fernanda, op.cit.

LUNGO, Mário. “*Grandes Proyectos Urbanos*”, In: *Grandes Proyectos Urbanos*. El Salvador: Lincoln Institute of Land Policy y UCA Editores, 2004.

MALDONADO Copello, Maria Mercedes, y SMOLKA, Martim, “*Using Value Capture to Benefit the Poor: the Usme project in Colombia*”, Land Lines (July) 2003, The Lincoln Institute of Land Policy.

MARICATO, Erminia MOREIRA, Tomás e outros. “*Preço de desapropriação de terras: limites as políticas públicas nas áreas de interesse social*”. In: *Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/ Lincoln Insitute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. “*Outorga Onerosa do Direito de Construir*”. In: Dallari, Adilson Abreu e Ferraz, op. cit.

MOREIRA, Antonio C. M. L. *Megaprojetos e Ambiente urbano: análise crítica de relatórios de impacto de vizinhança: 1990 – 1996*. In: *Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

PORTELA, Eulália MENDES, Andréa e outros. *Planos diretores urbanos: limites dos instrumentos e desafios para a gestão urbana*. In: *Anais do Seminário Internacional – gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

RABI, Nídia I. Albessa de. “O Plano Diretor e o Artigo 182 da Constituição Federal”. In RAM – Revista de Administração Municipal. Ano XXXVIII, nº 200. Rio de Janeiro: IBAM, jul./set. 1991, p. 41-48.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação e territórios em São Paulo, 1870-1930*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANDRONI, Paulo, “La Operación Interligada West-Plaza: un Caso de Apropiación de Renta en la Ciudad de São Paulo”, in Iracheta Cenecorta, A.X. y Smolka, Martim (Coord.), *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, Mexico, 2000, p. 99 - 114*.

SANDRONI, Paulo, “Financiamiento de Grandes Proyectos Urbanos”, In: Lungo, Mario, op. cit.

SÃO PAULO (CIDADE), Secretaria Municipal do Planejamento. *Operação Urbana Faria Lima*, São Paulo, 2000.

SHORTO, Russell. *A Ilha no Centro do Mundo: a história épica da Manhattan holandesa e da colônia esquecida que formou a América*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

SMOLKA, Martim O. and MULLAHY, Laura. *Perspectivas Urbanas: Temas críticos em Políticas de suelo em América Latina*. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass. 2007.

SMOLKA, Martim y Amborski, David, “Captura de Plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana”. Mimeo, 2000.

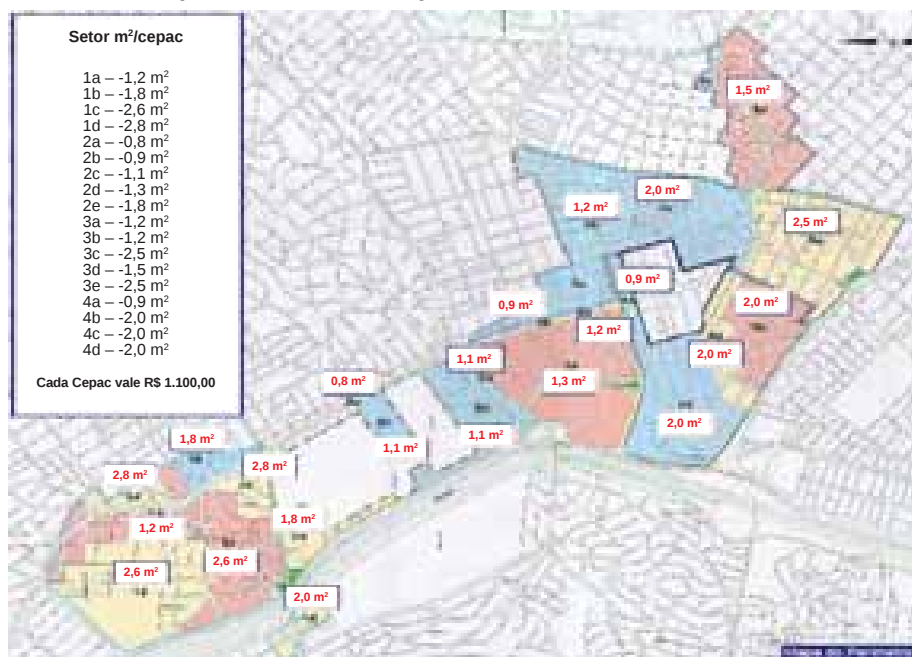
SZMRECSANY, Tamas. Org. *Historia Econômica de São Paulo*. São Paulo: Ed. Globo, 2004.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *A Capital da Solidão: uma historia de São Paulo das origens a 1900*. São Paulo: Objetiva, 2003.

ANEXO 1 – Área adicional, preço pago por m2, valor total pago e valor total que seria pago em Cepacs em 12 projetos selecionados da OU Faria Lima

	ÁREA ADICIONAL (m2)	PREÇO PAGO/ m2 (R\$)	VALOR TOTAL PAGO (em reais)	PREÇO PGV /m2	m2 / CEPAC	PREÇO DO m2 EM CEPACS	ANO	VALOR TOTAL EM CEPACS (em reais)
ELETROPAULO	104167	286	29.791.762	320	0,8	1375	2000	43.229.625
DUOMO	18486	61	1.127.646	3176	0,5	2200	2000	40.669.200
TECELAGEM LADY	13840	206	2.851.040	469	1,0	1100	2000	5.224.000
MAPPIN	7971	813	6.480.423	574	1,0	1100	2000	8.768.100
MUNIR ABBUD	19554	173	3.382.842	350	0,9	1222	2000	23.894.988
IBISA	15518	495	7.681.410	2174	0,8	1375	2000	21.337.250
BUENO NETO	9444	466	4.400.904	469	1,0	1100	2000	10.388.400
PABLO SIEMENSON	6300	340	2.142.000	321	2,5	440	2000	2.772.000
MAC. INVESTIMENTOS	8489	121	1.027.169	447	1,5	733	2000	6.222.437
SEISA MESTER	8761	150	1.314.150	332	2,6	423	2000	3.705.903
TECNISA	5000	222	1.110.000	447	1,5	733	2000	3.665.000
VIVENDA NOBRE	3465	176	609.840	332	2,6	423	2000	1.465.695
TOTAL			61.919.186					281.342.598

ANEXO 2 – Equivalências entre Cepacs em m2 nos setores da OU Faria Lima



Nota: A equivalência acima se refere a projetos residenciais. Se o projeto for destinado a comércio e/ou serviços as equivalências são as seguintes:

1a – 0,8; 1b – 1,5; 1c – 1,7; 1d – 1,8; 2a – 0,5; 2b – 0,6; 2c – 0,8; 2d – 0,5; 2e – 1,2; 3a – 0,8; 3b – 1,0; 3c – 1,0; 3d – 1,5; 4a – 0,6; 4b – 0,9; 4c – 1,2; 4d – 1,0.

A primeira tabela de equivalências, modificada pela apresentada acima, permitia a construção de uma quantidade menor de m2 por Cepac, tanto para fins residenciais como não residenciais. As equivalências eram as seguintes:

Operações Urbanas Seminário Brasil-França

Residenciais: 1a- 1,0; 1b - 1,5; 1c - 2,0; 1d - 1,8; 2a - 0,6; 2b - 1,0; 2c -1,0; 2d - 0,6; 2e -1,2; 3a - 1,0; 3b - 1,0; 3c-1,2; 3d- 1,2; 3e- 1,8; 4a - 0,8; 4b- 1,0; 4c - 1,5; 4d - 1,2.

Não Residenciais: 1a- 0,8; 1b - 1,2; 1c - 1,7; 1d - 1,5; 2a - 0,5; 2b - 0,6; 2c -0,8; 2d - 0,5; 2e -1,0; 3a - 0,8; 3b - 0,8; 3c-1,0; 3d- 1,0; 3e- 1,5; 4a - 0,6; 4b- 0,9; 4c - 1,2; 4d - 1,0.

Aspectos Econômicos e Financeiros de uma Operação Urbana Ilustração com o Caso de “Paris Rive Gauche” (PRG)¹

Dominique Adam

Diretor Administrativo e Financeiro da Empresa de Economia Mista de Operações Urbanas de Paris – SEMAPA. Formado em Ciências Econômicas e ex-aluno da Escola Nacional dos Tributos. É responsável pelos orçamentos, as contas e o financiamento das operações da SEMAPA. Diretorias vinculadas: contabilidade e financeiro, controladoria de gestão e dos orçamentos, licitações.

As operações de planejamento urbano desenvolvidas na França visam geralmente propiciar uma forma de equilíbrio econômico permitindo o autofinanciamento da operação, ou seja, permitindo custear as obras de estruturação da cidade por meio das receitas geradas pela operação (terrenos edificáveis e outorga onerosa dos direitos de construir), sem comprometer o orçamento da Prefeitura.

¹ Tradução e adaptação: Pascal Rubio



O projeto:

- Criação de emprego
- Unir a 13ª Região Administrativa ao Sena
- Desenvolvimento econômico de Paris
- Variedade urbana
- Desenvolvimento Sustentável



O programa:

- Habitações: 430.000m² - 5000 unidades em que 1000 habitações são estudantis
- Escritórios: 700.000m² - 60.000 empregados
- Equipamentos Comerciais: 660.000m²
 - BNF 250.000m²
 - Universidade 210.000m²
- Parques e jardins: 10 hectares



O papel da SEMAPA:

- Aquisição dos terrenos
- Definição do projeto urbano e dos projetos de arquitetura
- Implantação de infra-estrutura
- Cessão do direito de construir



O bairro Masséna:

Universidade: 210.000m²

Escritórios: 120.000m²

Habitações: 70.000m²

Desafios e problemática econômica do planejamento

O planejamento urbano envolve desafios econômicos potencialmente importantes, dado que a operação urbana, por intermédio dos equipamentos realizados, é a principal fonte de valorização dos terrenos e imóveis das áreas em questão.

No entanto, tais desafios também constituem uma problemática que o governo local precisa solucionar, pois a valorização esperada pela operação representa, ao mesmo tempo, importante mais-valia potencial para o proprietário, como também altíssimo ônus (terrenos, infraestrutura) para a Prefeitura. De fato, os equipamentos criados por uma operação urbana tornam os lotes edificáveis, ou ainda, melhoram os acessos (vias, transporte coletivo) e o ambiente urbano (jardins, praças, extensão das redes de abastecimento de água). Tais equipamentos valorizam os terrenos, fonte de mais-valia financeira para seus proprietários e as incorporadoras que irão construir imóveis.

Para o governo local, os equipamentos são onerosos e seu custo pode vir a afetar os moradores (por meio da tributação local), ao passo que apenas ou principalmente os proprietários e incorporadoras é que serão beneficiados por eles.

Os atores econômicos envolvidos no processo de valorização econômica são, em primeiro lugar, os proprietários de imóveis, suscetíveis de realizar mais-valia com a cessão de seus terrenos. Durante a realização da operação, os partícipes serão, principalmente, empresas de engenharia civil, arquitetos e demais prestatários, todos suscetíveis de alavancar o seu faturamento com a operação. No início da operação, os atores econômicos essenciais serão as incorporadoras que irão adquirir os lotes e construir os imóveis; de fato, elas podem realizar mais-valia sobre a cessão dos imóveis construídos por intermédio da operação.

Entre os atores econômicos, o governo local também desempenha papel da maior relevância, já que ficará com os equipamentos criados. Nas operações urbanas consorciadas desenvolvidas na França, um conjunto de equipamentos públicos deve ser entregue gratuitamente pela operadora ao governo local. Com isso, a comunidade será potencialmente beneficiada pela valorização econômica gerada pela operação

urbana, pois, sem ela, o governo local é que deveria assumir esses equipamentos no próprio orçamento.

O marco jurídico e econômico necessário para almejar o equilíbrio econômico

O marco jurídico e econômico pretendido, para se realizar uma operação urbana, visa garantir o seu financiamento, de modo que o custo das obras pese sobre os beneficiários das licenças de construção que serão valorizadas pela operação. Este custo é transferido por meio das transações fundiárias realizadas no âmbito da operação.

Consequentemente, esse marco jurídico e econômico precisa propiciar o domínio sobre o fundiário (com aquisições, ou instrumentos: declarações de utilidade pública, desapropriações, etc.). Também precisa garantir o domínio sobre os imóveis: devem ser claramente definidos o perímetro da operação urbana, as autorizações de urbanismo, os critérios de emissão das licenças de construção. Por fim, é preciso gerar uma valorização suficiente, de modo que o custo das obras de urbanização seja repercutido aos seus beneficiários por meio da venda dos terrenos e da outorga onerosa.

Nas operações realizadas na França, pelas operadoras (públicas ou privadas), o processo econômico se estende desde a aquisição dos lotes até a sua posterior revenda, com seu potencial construtivo, incluindo as obras de urbanização.

O processo econômico de realização se dá dentro do marco jurídico da concessão, cuja premissa é fazer com que o usuário (aquele que compra os direitos de construir) arque com o custo do investimento (a urbanização). As sucessivas etapas requerem a prévia contratação da operadora, pelo governo local, por intermédio de licitação e, a seguir, a atribuição de uma concessão de operação urbana, cumprindo procedimento que garanta a observância do princípio de igualdade dos candidatos. Pode então se passar para a realização das aquisições fundiárias, pela operadora, compras estas acordadas ou por desapropriação. As infraestruturas projetadas podem então ser realizadas pela operadora. Por fim, os lotes urbanizados e os direitos de construir podem ser vendidos pela operadora.

O risco econômico da operação

O risco econômico de uma operação urbana é função das incertezas relacionadas com o patamar de receitas esperado, bem como com o nível real de despesas. Pode não ser alcançado o equilíbrio pretendido entre receitas e despesas, no orçamento inicial da operação, requerendo assim posteriores alterações.

A meta, para o governo local, é “recuperar” a valorização (com a venda dos lotes e a outorga onerosa dos direitos de construir) para cobrir as despesas da operação.

Devem ser considerados vários elementos para administrar o risco, todavia, em primeiro lugar, deve-se comprovar que a operação tem condições de valorizar os terrenos e os direitos de construir. A valorização (a mais-valia) que o governo local almeja captar (por meio da sua operadora) deve ser suficiente para financiar as obras; caso contrário, a operação será deficitária e o governo local arcará com este ônus.

O risco econômico também é função das incertezas, quanto à magnitude da valorização esperada, e o seu prazo de realização; tais incertezas, potencialmente agudas, impactam diretamente o equilíbrio econômico da operação. Da mesma forma, os custos da urbanização são incertos, potencialmente altos, e a sua variação gera os mesmos efeitos no equilíbrio da operação.

A redução dos riscos econômicos de uma operação pode ser conseguida, compartilhando esses riscos com parceiros, portanto, compartilhando também o lucro da operação. Na operação PRG, a postura adotada na avaliação do risco e da sua redução leva em consideração as incertezas relacionadas ao custo do fundiário e seu carregamento financeiro, bem como o risco em termos de receitas.

O compartilhamento do risco passa pela implantação de parceria entre o governo local e o principal proprietário (SnCF – Rede ferroviária nacional) por meio de Termo de Compromisso sobre o perímetro fundiário, o preço dos terrenos e o cronograma das aquisições. Essa parceria é complementada, na área financeira, por uma cláusula de participação nos resultados da operação: os valores de aquisição dos

terrenos do proprietário parceiro são reajustados pelo valor dos produtos obtidos da operação (cessão dos terrenos e outorga onerosa, após urbanização).

Outro elemento que contribui para a redução do risco da operação, uma cláusula de equilíbrio, incluída no convênio da operação urbana, prevê a recompra, pela Prefeitura, de áreas públicas, de modo a manter o equilíbrio da operação. São as áreas das infraestruturas (ruas, praças, etc.) realizadas para a operação.

O contexto financeiro

No plano financeiro (recursos de caixa), o objetivo é ser capaz de cobrir o ciclo das despesas, pois antecedem as receitas pretendidas, que serão recebidas apenas após comercialização dos terrenos urbanizados, portanto, depois da realização dos equipamentos, que exigem vultosos desembolsos.

Visando reduzir o valor dos adiantamentos ou do empréstimo necessário, uma parceria pode prever que os terrenos necessários para a operação somente serão pagos conforme o ritmo das necessidades (obras a serem realizadas). Essa parceria só é possível com um proprietário de grande porte (Snct ou governo local) e acompanhada por uma cláusula de participação nos resultados.



Austerlitz

De modo resumido, devem ser administrados vários fatores importantes. Primeiro, as despesas antecedem as receitas, já que terrenos e direitos de construir são valorizados pela urbanização realizada. Depois, as receitas podem demorar a acontecer, e o prazo depende da vendabilidade da área; pode ser de alguns anos antes de gerar entradas de recursos significativas. Em consequência, pode surgir a necessidade de um financiamento importante, representando parte relevante do orçamento total da operação.

Em todo caso, o preço de mercado dos terrenos pode ser contratado, como mencionado acima, diminuindo a incidência negativa sobre o caixa. Por outro lado, o governo local pode avaliar os empréstimos necessários, para facilitar a sua liberação.



Tolbiac

Cabe lembrar que recorrer a um financiamento “clássico” (sem parceria específica) gera sistematicamente elevadas necessidades de financiamento. E, mais uma vez, as etapas sucessivas incluem a aquisição e o aporte financeiro dos terrenos, a realização das obras de infraestrutura e o pagamento dessas despesas por meio de empréstimo bancário ou liberação de recursos do governo local. É somente numa segunda fase que a arrecadação gerada pela venda dos terrenos e a outorga onerosa permite restabelecer o equilíbrio do caixa e iniciar o pagamento das parcelas dos empréstimos ou a devolução dos recursos adiantados pelo governo local, e, no fim da operação, efetuar o repasse do superávit ao governo local (ou pedir a compensação do resultado deficitário pelo governo local).

Para Paris Rive Gauche, a parceria entre Prefeitura e SnCF limitou o volume de recursos financiados graças a um acordo que determina o preço dos terrenos, a previsão da sua data de aquisição e a indexação do seu preço. A limitação do aporte financeiro dos terrenos ferroviários, prevista pelo convênio com a SnCF, é um dispositivo que restringe a necessidade de financiamento, ao permitir que a operadora adquira os terrenos na hora de realizar as obras, ao invés de fazê-lo no início da operação. Por outro lado, o aval do governo local para os financiamentos contribui para diminuir o seu custo, pois um governo local representa, via de regra, um “risco bom” para o banco que empresta recursos. O pagamento diferido dos terrenos da Prefeitura também constitui significativa fonte implícita de financiamento para PRG.



Masséna Bruneseau

Além disso, são utilizados instrumentos mais clássicos de financiamento, em especial com os bancos: para o longo prazo, um crédito renovável, que inclui um período de carência, com aval do governo local; para o curto prazo, a mobilização de créditos comerciais, quando são firmadas as cessões de terrenos e outorgas onerosas. Por outro lado, “adiantamentos” inter-operações, resultando do compartilhamento do caixa das operações urbanas, podem trazer um complemento de financiamento, desde que operações superavitárias estejam em andamento ao mesmo tempo e que seu lucro não tenha que ser repassado de imediato ao governo local.



PARIS RIVE GAUCHE PROGRAMA

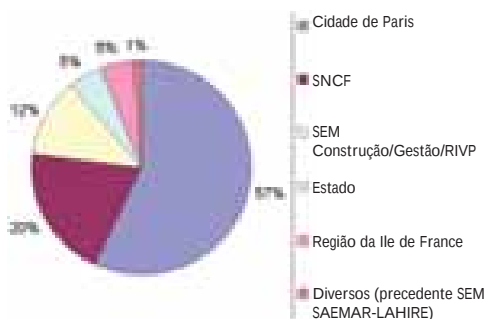
	em m ²
Habitações 5000 habitações sendo 1000 estudantes	430.000
Atividades Serviços/Atividades/Equipamentos privados Comércios (150.000 m²)	405.000
Grandes equipamentos Biblioteca Nacional da França (250.000) Universidade (210.000)	660.000
Escritórios 50 a 55.000 empregos diretos	700.000
Total da área	2.200.000

SAEM capital de 762.000 euros (5.000.000 francos)

Status: Sociedade Anônima de Economia Mista

Cidade de Paris	57%
SNCF	20%
SEM Construção/Gestão/RIVP	12%
Estado	5%
Região da Ile de France	5%
Diversos (precedente SEM SAEMAR-LAHIRE)	1%

Total 100%



Previsão dos encargos e produtos

Paris Rive Gauche

3.245 M euros (aproximadamente 31/12/06)

DESPESAS		RECEITAS	
Aquisição e situação dos terrenos	1235	Cessão de encargos financeiros	1800
- Aquisição dos terrenos	10	- Escritório	345
- Demolições	25	- Habitação (todos os programas)	295
- Dissolução		- Universidade	550
		- Outros (comércio/ empresas públicas)	
Subtotal	1270 40%	Subtotal	2990 92%
Obras/Operações	515	Participação VP	195
- Cobertura das vias	350	(controle de fundos, avenida de France, V. Auriol, estacionamentos)	
- VRD	125		
- Programas específicos	125		
(estacionamentos, ponte Masséna, outros (obras provisórias))	235		
Subtotal	1225 37%	Subtotal	195 6%
Tributos financeiros e encargos imateriais		Outras Participações	33
- Tributos financeiros		BNF	
- Estudos/controles	335	Outros produtos	27
- Remuneração da operação	215	produtos financeiros	
- Outros	150		
	50		
Subtotal	750 23%	Subtotal	60 2%
Total	3245 100%	Total	3245 100%

Aspectos Financeiros e Econômicos na Estruturação de Operações Urbanas¹

Luís Carlos Fernandes Afonso

Economista pós-graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ex-Secretário de finanças nas cidades de São Paulo, Campinas e Santo André. Atualmente é pesquisador associado da Fecamp – Fundação Economia de Campinas, ligado ao Instituto de Economia da Unicamp. É Diretor Executivo do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Faculdade de Campinas (Facamp) e Diretor de Investimento da Petros (Fundo de Pensão da Petrobrás).

A experiência brasileira com Operações Urbanas tem se intensificado nos últimos anos, particularmente após a promulgação do Estatuto da Cidade. Todavia, apesar dos avanços, ainda há muito a ser feito.

Esse tema suscita discussões apaixonadas e, por isso, nem sempre permeada por avaliações mais centradas nas funcionalidades e menos nas implicações ideológicas que rodeiam o assunto.

Existem aqueles que vêem, no mecanismo das operações urbanas, uma forma de acentuar as disparidades entre áreas de uma cidade, por captar a mais-valia e utilizá-la exclusivamente no perímetro definido pela operação, normalmente associadas às regiões mais valorizadas do mercado imobiliário. Segundo estes críticos, isto, por si só, inibiria o caráter redistributivo da venda da outorga onerosa.

1 Este artigo foi elaborado com base nas discussões do grupo de trabalho GT2 – Aspectos Financeiros e Econômicos da Operação Urbana, cujo debatedor foi Luis Carlos Fernandes Afonso. Participaram do grupo: Beatriz Lima, Carolina Baima Cavalcanti, Daniela Abritta Cota, Ervio de Almeida, Fabíola Garcia Vander Lirde, Felipe Nunes Coelho Magalhães, Flávia Assis Lage, Francisco Luciano Lima Brasileiro, Heraldo Marinelli, Ivana Tavares Colvara, José Menelau Neto, Luiz Paulo Leal, Maria Luisa Carneiro Chaves, Paulo Saad, Rosane Biasotto e Sérgio Moraleida Gomes.

Em outro extremo, os defensores dessa modalidade a vêem como um mecanismo importante de financiamento ao Poder Público local, particularmente na oferta de investimentos em infraestrutura urbana, transformando o beneficiário direto (o dono da terra) em financiador desse investimento.

Mesmo procurando respeitar os argumentos dos dois lados dessa questão – a partir das experiências brasileiras e internacionais (particularmente a francesa) na estruturação econômico-financeira das operações urbanas –, pode-se perceber que existem muitas possibilidades de aplicação desse conceito, e a análise das suas potencialidades é o objetivo deste artigo.

Assim, apresentar-se-á a experiência da cidade de São Paulo na emissão de Cepacs (Certificado de Potencial Adicional de Construção), como uma das formas de financiamento de infraestrutura nas operações urbanas criadas e aplicadas no Brasil, e será abordada também, a experiência francesa.

Espera-se que este registro contribua para a avaliação e estruturação das estratégias econômico-financeiras das operações urbanas e, assim, enfrentar os desafios para viabilizar investimentos de infraestrutura urbana, necessários ao desenvolvimento das cidades brasileiras.

Investimentos Urbanos nas Cidades Brasileiras

As cidades brasileiras, principalmente as de maior porte, vivem um grande dilema no seu planejamento administrativo e urbano, para dar viabilidade às obras complexas e de alto custo, aprovadas no Plano Diretor da cidade.

Essas são, normalmente, grandes obras de infraestrutura e reurbanização, necessárias para garantir o crescimento ordenado da cidade e pensadas para o longo prazo, buscando antecipar as soluções dos problemas originados pelo desenvolvimento urbano.

Quase sempre, grandes intervenções são totalmente financiadas com recursos do Tesouro Municipal ou via empréstimos – que depois viram dívidas. Por lançarem mão

dos recursos do orçamento, essas obras absorvem verbas de toda a cidade, mas somente as regiões em que são realizadas se beneficiam diretamente – seja com a valorização dos imóveis, seja com as novas oportunidades de negócios e empreendimentos.

Assim, se o governante aplica os recursos da cidade nas grandes obras necessárias ao planejamento do futuro, não terá como financiar outras obras igualmente necessárias e quase sempre muito mais urgentes, concentradas nas regiões mais carentes e, portanto, menos atrativas aos investimentos privados.

Outro problema do financiamento exclusivamente público para essas grandes obras está no impacto no caixa municipal – e a consequente falta de recursos para as ações de custeio, como saúde e educação, por exemplo.

Deve-se lembrar, ainda, que quando um governante tem que financiar as grandes obras pontuais com o dinheiro de toda a cidade pode ser acusado de estar favorecendo uma determinada região ou os interesses dos investidores imobiliários. No entanto, é fato que é muito difícil impedir que interessados concentrem investimentos nas áreas recém valorizadas por sua proximidade com grandes obras públicas. A especulação faz parte do jogo do mercado.

O que vem sendo feito no sentido de tentar disciplinar a questão é criar mecanismos que possam angariar recursos privados que financiem, ainda que parcialmente, as grandes obras de infraestrutura, reurbanização e reestruturação dos espaços públicos.

Isso pode ser feito por meio de leis que criam Operações Urbanas Consorciadas, dentro dos limites do Estatuto da Cidade (lei federal de 2001) e do Plano Diretor do município.

Operações Urbanas Consorciadas

Uma lei de Operação Urbana (OU) define um espaço geográfico de especial interesse para o desenvolvimento urbano e propõe projetos urbanísticos específicos para ele. Discrimina também as obras a serem realizadas sob coordenação da Prefeitura.

Por meio das leis de Operações Urbanas pode-se modificar, entre outras coisas, a altura máxima para construções nas várias áreas da região e os limites para parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, devendo considerar sempre o impacto ambiental e social dessas modificações.

Por exemplo, uma lei de Operação Urbana pode permitir uma área de construção maior do que a prevista na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – desde que de acordo com o Plano Diretor e as diretrizes de preservação ambiental e interesse social nele expressos.

Assim, se o proprietário de um terreno estiver interessado em construir até o novo limite determinado, por conta da valorização esperada na região a partir das intervenções e obras, a Prefeitura pode conceder a ele um direito adicional de potencial construtivo, mediante contrapartida financeira. Essa concessão é conhecida como outorga onerosa. Os recursos angariados deverão ser usados estritamente para as obras definidas pela operação.

No entanto, a outorga onerosa (apesar da inegável importância de trazer dinheiro privado para financiar – total ou mesmo parcialmente – obras públicas) apresenta alguns problemas: o primeiro deles é a concertação dos negócios nas mãos dos proprietários dos imóveis e terrenos atingidos diretamente pela operação urbana e o conseqüente lucro pela sua valorização. Outro ponto é que a outorga só se transforma em receita para a Administração depois que o governo já aplicou, via Tesouro Municipal ou empréstimos, recursos nas obras necessárias, impactando negativamente o fluxo financeiro da Administração.

Desafio de antecipar os recursos para a realização de obras de infraestrutura urbana

As Operações Urbanas como meio de financiar obras de infraestrutura preservando os recursos orçamentários vêm sendo utilizadas – mesmo que com pouca frequência – nas cidades brasileiras, em experiências com diferentes graus de êxito.

Na cidade de São Paulo, algumas das OU mais conhecidas – seja pela dimensão, seja pela polêmica da suas execuções –, têm sido palco desse debate. Mas a questão que se impõe como primordial é garantir o fluxo de investimentos para viabilizar financeiramente essas operações, dada a carência de recursos públicos e a enorme necessidade de outras demandas a serem atendidas pelos governantes locais.

Com esses conceitos em mente, e lançando mão das legislações existentes (Constituição, Estatuto da Cidade, Plano Diretor de São Paulo e leis afins), a Prefeitura de São Paulo, na gestão 2001/2004, criou uma alternativa inédita, fruto de uma delicada engenharia política, administrativa e financeira, para levantar recursos privados para o financiamento de grandes obras urbanas.

Por meio da criação, e posterior lançamento, dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – os Cepacs (possibilidade que já vinha sendo discutida há algum tempo, mas cuja dificuldade de implementação impedia sua aplicação), a Administração de São Paulo dava início a uma nova prática de investimento na cidade.

Operações Urbanas: o papel dos Cepacs

O uso desses certificados pelas Prefeituras já estava disciplinado desde 2001, pelo Estatuto da Cidade, todavia a Prefeitura de São Paulo foi pioneira na sua aplicação ao conseguir aprovar o Cepac como título mobiliário, junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em dezembro de 2003.

Para isso, foi necessário um longo processo criativo e negocial, capaz de transformar essa boa idéia em uma prática concreta, viável, segura e transparente, atrativa para os investidores e socialmente justa para o conjunto da cidade.

O preço final de venda desses papéis, assim como os dos certificados de cada nova operação urbana, é definido em processo de leilão previsto na lei e são negociados pela Bolsa de Valores de São Paulo. O direito de construção expresso no título pode ser executado a qualquer momento. Por suas características, esses papéis podem interessar investidores imobiliários com negócios na região, empresas de construção civil ou **qualquer outro investidor**.

A operação determina que somente será possível realizar novos leilões e venda de títulos depois que seja comprovada a vinculação dos recursos já arrecadados em vendas anteriores.

Esses recursos não vão para o Tesouro Municipal, mas ficam depositados em uma conta à parte, sujeita à auditoria externa constante, para garantir que cada centavo arrecadado para uma determinada operação urbana seja aplicado exclusivamente na sua execução.

A quantidade de títulos a serem emitidos, previstos na lei, deve ser menor do que o potencial de construção estimado da área abrangida pela operação urbana, o que gera escassez dos papéis no mercado e, portanto, permite esperar grande potencial de valorização.

Um importante fator de proteção é constituído pelas regras de transparência: a cada três meses, a Prefeitura deve atualizar e publicizar as informações sobre as obras, expondo o andamento da operação, os custos realizados, a forma de aplicação dos recursos e a situação atual das áreas nas quais os Cepacs ainda poderão ser utilizados.

A compra dos Cepacs permite ao setor privado ser parceiro no investimento em áreas da cidade que sejam objeto de operações urbanas e que, por isso, terão grande valorização.

Permite também a Prefeitura receber, desses investidores privados, os recursos necessários para executar essas operações e realizar as obras de grande porte previstas, o que garantiria a valorização do preço da terra e, conseqüentemente, aumentaria a procura pelos Cepacs e sua valorização, formando um circuito de grande potencial de ganho para todos.

Por outro lado, nessa mecânica, o dinheiro dos impostos fica reservado para investimento do Poder Público nas áreas mais pobres e em serviços e obras de caráter social.

Mais ainda: com esse instrumento, muda-se a relação do Poder Público com os investidores privados. Ao oferecer garantias de transparência e controle nas per-

missões de alteração de área construída, os Cepacs dificultam relações de compadrio de administrações com grandes especuladores, focos de corrupção presentes em muitas cidades. Com isso, outro benefício pode ser alcançado: melhora-se o nível da relação com os parceiros privados dispostos a trabalhar com o Poder Público.

Diferentemente das operações de outorga onerosa, praticamente sem risco para quem as solicita, a aquisição de Cepacs – para uso futuro ou investimento – implica riscos também aos investidores: por estarem sujeitos às variações de mercado, podem ser afetados pela própria liquidez deste título.

No entanto, essas incertezas são comuns em investimentos de capital, e os Cepacs apenas devolvem ao mercado a parcela de risco negocial que lhe é inerente, prática, até então, pouco comum nas relações público-privadas no País.

É certo que a venda dos certificados de adicional de potencial construtivo não resolve – nem, por outro lado, estimula – a especulação imobiliária, mas é um instrumento econômico-financeiro criativo e que não impede a aplicação de outros mecanismos de controle sobre esse problema, como o uso, por exemplo, do IPTU progressivo, também indicado no Estatuto da Cidade.

Com os Cepacs consegue-se transferir para a sociedade parte do lucro a ser alcançado pelos investidores, antes mesmo do investimento ser realizado. Pode-se, ainda, prever ações de melhoria e recuperação dos equipamentos públicos na região abrangida pela operação, além de aumentar a arrecadação de IPTU, ISS e taxas na região – pela sua valorização e aumento da atividade econômica –, beneficiando, assim, toda a cidade.

Dessa forma, com mais recursos, libera-se o caixa municipal para outros processos de intervenção urbana, nas áreas menos atrativas, criando novos focos de desenvolvimento local. Isso pode criar um novo círculo virtuoso, de crescimento qualitativo, econômico e ambiental, gerando empregos, melhorando as condições de segurança e diminuindo as diferenças sociais, ainda que, do ponto de vista individual, apenas poucos continuam lucrando com o processo dinâmico de crescimento ou retração da economia.

O Caso Francês

O ponto de partida na estruturação das OU na França é que elas devem ser autofinanciáveis. Este princípio evidencia a necessidade de uma engenharia econômico-financeira muito precisa e articulada com o projeto urbano, para viabilizar a operação. Para atingir tal propósito, a captação da mais-valia é estruturada de modo que todo o custo recaia sobre os beneficiários diretos.

Destaca-se que a capacidade do Poder Público em captar a mais-valia de investimentos em infraestrutura urbana depende diretamente do valor potencial da terra no perímetro da operação. Assim, em cidades maiores e mais estruturadas, esse potencial é sem dúvida muito maior, o que ajuda a explicar os sucessos das operações francesas.

Uma questão importante colocada nas OU francesas é descompasso entre o fluxo das despesas e os das receitas: no início da operação, os desembolsos feitos pela estruturadora da operação – vinculada, necessariamente, ao Poder Público – são maiores (seja pela compra dos terrenos vazios, seja pelos investimentos iniciais de projeto e primeiras obras). Nas fases posteriores, as entradas de recursos compensam esses desembolsos e tornam a operação equilibrada.

A complexidade da estruturação da operação está nesse íntimo planejamento econômico-financeiro com o projeto urbano e o cronograma das intervenções. Utiliza-se, para tanto, formas bem elaboradas de captação de recursos, desde os empréstimos na forma clássica até a mobilização dos créditos da operação (direitos creditórios).

Nos gráficos a seguir, pode-se ter uma idéia desses fluxos financeiros. Trata-se dos dados da Operação Urbana “Paris Rive Gauche” (PRG), apresentada pela Semapa, empresa francesa de economia mista responsável pela estruturação e viabilização da Operação.

Essa talvez seja a grande diferença entre as OU francesas em comparação com as brasileiras: a capacidade de o Poder Público equacionar esse descompasso financeiro com as despesas das intervenções urbanas, fundamentais para geração da mais-valia e, assim, criar potencial de captação.

Assim, a opção francesa de captação de mais valia nas operações urbanas consorciadas segue o tradicional, ou seja, faz a captação posteriormente às intervenções urbanas e, portanto, aos gastos públicos (o que implica a grande capacidade de antecipação de recursos por parte do Poder Público). No entanto, reconhece-se que o modelo francês combina também estratégias ousadas para a captação de recursos, o que permite o financiamento das obras pelo retorno da mais-valia – que se dá, neste caso, de maneira integral.

Destaque-se que, no caso francês, a estruturadora da OU é a detentora não apenas do direito de construir, que será negociado, mas também dos terrenos vazios no perímetro da operação.

Dessa forma, a venda do direito de construir e dos terrenos possibilitam uma forma extremamente eficiente de captação de valorização: toda ela reverte, ao fim do processo, aos cofres públicos. Mas elas impõem, em contrapartida, uma capacidade enorme de mobilização financeira inicial.

E é essa situação que, levando em conta as diferenças de recursos disponíveis entre as cidades francesas e brasileiras, dificulta a reprodução integral deste modelo no Brasil. As cidades brasileiras enfrentam os reflexos do pacto federativo brasileiro, o que resulta, infelizmente, na baixa capacidade de investimento local.

ANEXO

A aplicação do CEPAC – o caso da Operação Urbana Água Espraiada na cidade São Paulo

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA

Emissora:	Prefeitura do município de São Paulo, sob coordenação da EMURB
Banco coordenador da emissão:	BB – BI (Banco do Brasil – Banco de Investimentos)
Distribuição: MARGINAL PINHEIROS	Os Cepacs podem ser colocados pública ou privadamente. As distribuições públicas serão realizadas mediante um ou mais leilões públicos na SOMA (Sociedade Operadora do Mercado de Ativos), para financiamento das intervenções a que se destinam. Os Cepacs serão colocados privadamente quando forem utilizados diretamente para pagamento de obras e desapropriações previstas nas intervenções a que se destinam, bem como o oferecimento em garantias de financiamentos obtidos junto a instituições financeiras para custeio das referidas intervenções
Quantidade de Cepacs a serem emitidos:	Até 3.750
Preço unitário mínimo inicial do CEPAC:	R\$ 300,00 (trezentos reais)
Conta vinculada:	Os recursos obtidos com a alienação dos Cepacs são vinculados ao financiamento das intervenções, devendo, tais recursos, serem mantidos na conta vinculada
Custo estimado da operação urbana:	R\$ 1.125.000.000,00 (um bilhão e cento e vinte e cinco milhões de reais)
Prazo estimado da operação:	15 (quinze) anos
Conta em que serão mantidos os recursos obtidos com a alienação dos Cepacs:	Caixa Econômica Federal Agência 1004 c/c 003-701-2 Titular: EMURB
Agente fiscalizador:	Caixa Econômica Federal – CEF
Coordenadora da operação:	EMURB
Natureza dos Cepacs:	Valor mobiliário utilizado como meio de pagamento de contrapartida e representativo de direitos urbanísticos adicionais, observadas as limitações de estoque por setor da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. Os Cepacs não representam direito de crédito contra a PMSP ou a EMURB
Escrituração dos Cepacs:	Banco do Brasil
Negociação:	Os Cepacs serão admitidos à negociação na SOMA. Uma vez alienados em leilão patrocinado pela PMSP, os Cepacs poderão ser livremente negociados no mercado secundário até o momento em que sejam vinculados a um lote dentro do perímetro da operação urbana

Tabela de Conversão – Cada CEPAC representa os seguintes direitos:		
Setores da Operação Urbana Consorciada Água Espreada	Para área adicional de construção	Para área de terreno referente à modificação de usos e parâmetros
Jabaquara	3 m ²	2 m ²
Brooklin	1 m ²	1 m ²
Berrini	1 m ²	2 m ²
Marginal Pinheiros	2 m ²	2 m ²
Chucri Zaidan	1 m ²	2 m ²

Estoque por setor:	A operação urbana tem um estoque de 3.750.000 m² (três milhões e setecentos e cinquenta mil metros quadrados) e está dividida em setores, cada qual com estoques específicos: • Brooklin: Até 1.500.000 m² (um milhão e quinhentos mil metros quadrados) • Berrini: Até 250.000 m² (duzentos e cinquenta mil metros quadrados) • Marginal Pinheiros: Até 600.000 m² (seiscentos mil metros quadrados) • Chucri Zaidan: Até 2.000.000 m² (dois milhões de metros quadrados) • Jabaquara: 500.000 m² (quinhentos mil metros quadrados) – obrigatoriamente utilizados nesse setor, ou seja, dos 3.750.000 m² disponíveis, restam 3.250.000 m² para os demais setores
Emissões:	Cada intervenção ou grupo de intervenções será objeto de uma emissão de Cepac, sendo que a quantidade máxima de títulos que poderá ser ofertada será igual ao resultado obtido pela divisão do valor do custo total da intervenção, pelo valor mínimo da emissão. A operação urbana terá, portanto, várias emissões de Cepacs, cada qual podendo ser objeto de um ou mais leilões.
Novas emissões:	Uma nova emissão de Cepacs somente poderá ser feita pelo município de São Paulo, para financiar nova intervenção ou grupo de intervenções se: I – for concluída a intervenção ou grupo de intervenções anterior; ou II – tiver sido efetivamente distribuída, de forma privada ou pública, a totalidade dos Cepacs emitidos para custeio da intervenção ou grupo de intervenções anterior; ou III – forem assegurados, comprovadamente, por meio de depósito na conta vinculada, os recursos necessários à conclusão da intervenção ou grupo de intervenções anterior.
Fiscalização:	A CEF será responsável por fiscalizar o emprego dos recursos obtidos com a distribuição pública de Cepacs exclusivamente nas intervenções das operações urbanas, bem como acompanhar o andamento das referidas intervenções e assegurar a suficiência e veracidade das informações que serão periodicamente prestadas pelo município ao mercado

**Prestação de Contas da emissão de Cepacs
da Operação Urbana Água Espraiada²**

**Relatório Trimestral – Instrução CVM nº 401/2003
Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – Cepac**

Empresa: Empresa Municipal de Urbanização – Emurb

Período: 4º Trimestre / 2007

Operação: Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepac

QUADRO I - PROGRAMA

	CEPAC	R\$
Total da Operação	3.750.000	1.125.000.000
1ª Distribuição (14/07/04)	660.468	198.140.400
Saldo da 1ª Distribuição	361.100	108.330.000
2ª Distribuição (10/01/07)	317.781	95.334.300
Colocações Privadas Programa	90.979	36.486.089
Saldo da Operação	3.041.872	-

**QUADRO II - OFERTA PÚBLICA
E COLOCAÇÃO PRIVADA - 1ª DISTRIBUIÇÃO**

Leilão/Colocação Privada		Data	Ofertado	Colocado	Saldo em CEPAC	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$	Conso- lidado Ano
2004	1º leilão	20/07/2004	100.000	100.000	560.468	300	300	30.000.000	35.238.690
	2º leilão	22/12/2004	70.000	16.899	543.569	310	310	5.238.690	
2005	3º leilão	29/11/2005	56.500	56.500	487.069	370	371	20.961.500	20.961.500
2006	4º leilão	31/05/2006	180.000	125.969	361.100	370	370	46.608.530	46.608.530
Total		-	406.500	299.368	361.100	-	-	102.808.720	-

2 Os dados abaixo estão disponíveis no site da CVM - Comissão de Valores Mobiliários. <http://www.cvm.gov.br>, acesso em 2009.

**QUADRO III - OFERTA PÚBLICA
E COLOCAÇÃO PRIVADA - 2º DISTRIBUIÇÃO**

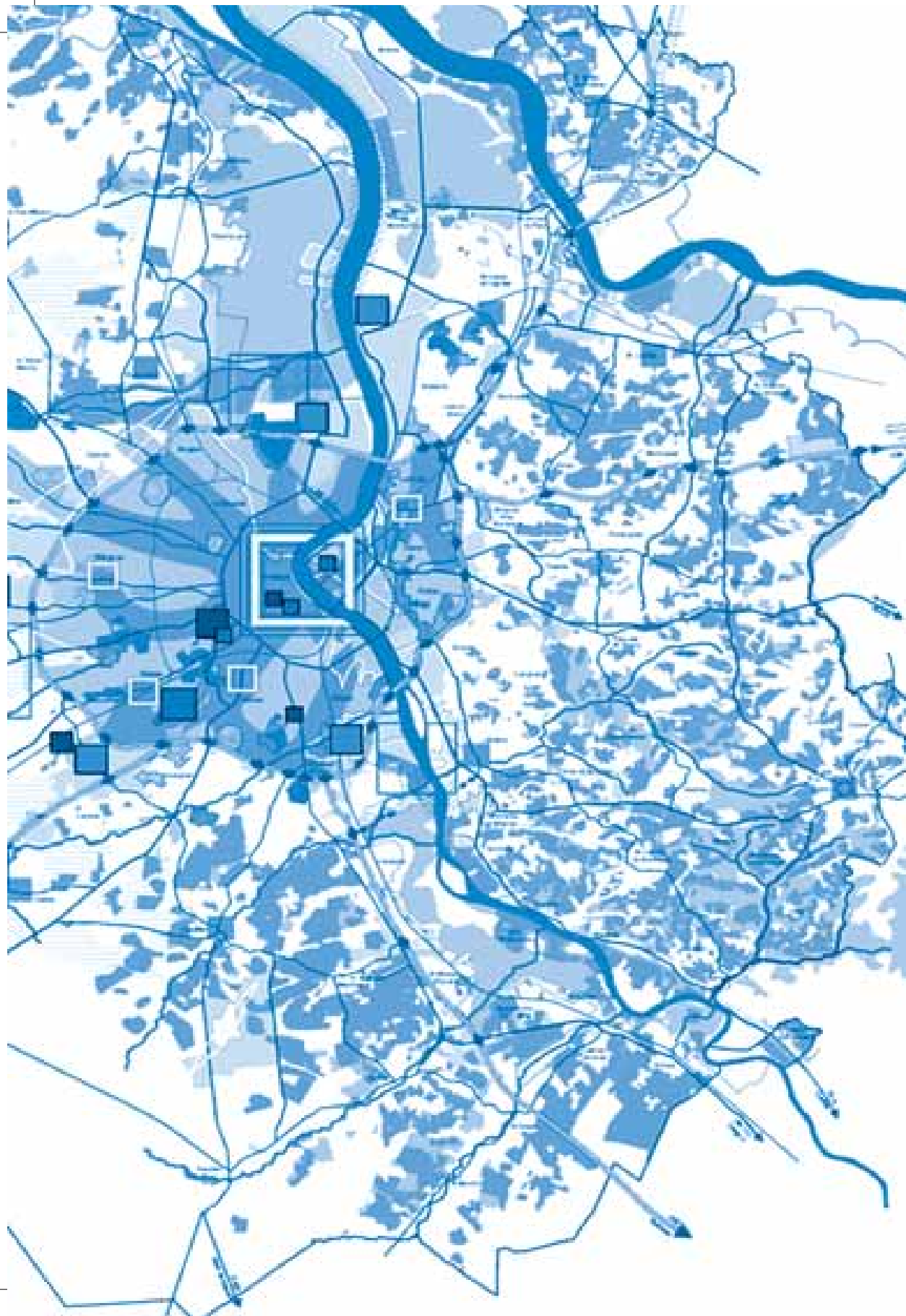
Leilão/Colocação Privada	Data	Ofertado	Colocado	Saldo em CEPAC	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$	Consolidado Ano
2007	1º leilão	30/01/2007	50.000	50.000	267.781	400	411	20.550.000
	2º leilão	25/04/2007	100.000	100.000	167.781	411	411,02	41.102.000
2005	3º leilão	29/05/2007	167.781	158.773	9.008	411	411	65.255.703
2006	4º leilão	30/08/2007	-	9.008	-	411	411	3.702.288
			317.781	317.781	-	-	-	130.609.991

QUADRO IV - COLOCAÇÕES PRIVADAS – PROGRAMA

Leilão / Colocação Privada		Data	Colocado	Valor Realizado	R\$	Consolidado Ano
2006	Colocação Privada	30/11/2006	22.657	371	8.405.747	8.405.747
2007	Colocação Privada	01/10/2007	12.413	411	5.101.743	28.080.342
	Colocação Privada	30/10/2007	10.018	411	4.117.398	
	Colocação Privada	26/11/2007	3.304	411	1.357.944	
	Colocação Privada	30/11/2007	9.738	411	4.002.318	
	Colocação Privada	26/12/2007	32.849	411	13.500.939	
Total		-	90.979	-	36.486.089	-



Gestão de Operações Urbanas



Gestão de Operações Urbanas:

Por ser um instrumento de coordenação de ações, sobretudo entre o Poder Público e a iniciativa privada, a gestão das Operações Urbanas, para ser bem sucedida, pressupõe a superação das visões setoriais e a articulação da ação dos vários órgãos e níveis de governo envolvidos. Envolve, além disso, uma abordagem cooperativa na relação entre o Poder Público e os empreendedores privados, tendo em vista a coordenação dos interesses e expectativas dos diversos atores envolvidos, no que se refere ao projeto de cidade proposto, que, não raro, são distintos e até mesmo antagônicos.

No caso do Brasil, um aspecto fundamental da gestão diz respeito às formas de participação popular e de controle social, as quais devem estar previstas nas leis de criação das Operações Urbanas. Reforça-se aqui que o desenvolvimento de um trabalho social efetivo é sinal do sucesso desse tipo de iniciativa. Além disso, é comum vincular o sucesso de uma operação urbana à segurança do negócio, ou seja, à continuidade de sua implementação, de sua “pilotagem”, no termo francês.

Assim, para viabilizar a gestão, podem ser criadas diferentes instâncias, com as funções de planejar, coordenar, fiscalizar e participar, nas quais os atores interessados interagem desde a proposição até a implementação da Operação Urbana, tais como parcerias públicas, público-privadas, consórcios, OSs, OSCIPs, entre outros.

Na França, de acordo com experiências recentes, é possível apresentar, dentro de um mesmo território, vários tipos de gestão. A intenção é combinar a necessidade de melhor distribuição dos papéis entre os setores público e privado e de enfrentamento das realidades econômicas próprias de cada operação, mostrando que novos arranjos não só são possíveis como também desejáveis.

Projeto Urbanístico Recife-Olinda

Organização: Amélia Reynaldo

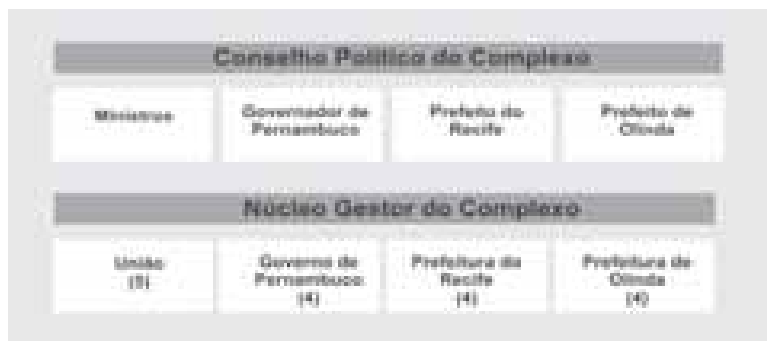
Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco, Doutora pela Universitat Politècnica de Catalunya. Coordenadora do projeto urbanístico Recife-Olinda (2003-2006) e professora da Universidade Católica de Pernambuco. Membro do Comitê Científico da Universidade Católica desde janeiro de 2007.

Apresentação

A frente atlântica que se estende da Colina Histórica de Olinda ao Parque da ex-Estação Rádio Pina, no Recife, apesar de abrigar uma das maiores densidades de patrimônio cultural material e imaterial do País e de ser dotada de extraordinária beleza de paisagem natural e construída e de equipamentos de escala metropolitana, tem sido ocupada de forma rarefeita, subutilizada e, em vários pontos, degradada. A idéia de tratar este território como um âmbito especial está expressa a partir dos anos de 1990 por meio do Metrôpole 2010 (1998) e Metrôpole Estratégica (2002), desenvolvidos em parceria com a Fundação de Desenvolvimento Municipal do Governo do Estado de Pernambuco e prefeituras, que o elegeram como território de oportunidades para a atração de empreendimentos. Adicionalmente, o plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (2003), elaborado pelas prefeituras do Recife e Olinda, propõe intervenções e instrumentos para promover a integração do planejamento e da gestão territorial com a gestão das atividades turístico-culturais do centro da Região Metropolitana do Recife.

A complexidade, a multidimensionalidade e as oportunidades deste território cobram a superação das visões setoriais e a articulação da ação dos vários órgãos e níveis de governo envolvidos. O resultado deste entendimento e a conjugação de esforços e interesses gerou a assinatura, entre os poderes executivos federal, estadual e municipais do Recife e de Olinda, de um Acordo de Cooperação Técnica (2005)

visando à implementação do plano do Complexo Turístico Cultural e, particularmente, a elaboração e implementação do projeto Recife-Olinda. Assim, foi constituído um Conselho Político, um Núcleo Gestor e uma Câmara Temática, esta última dedicada, exclusivamente, ao projeto Recife-Olinda.



Estrutura do modelo de gestão

Esse enquadramento institucional coordena a elaboração de uma proposta urbanística para a área de 322 ha., dos quais 237 ha. estão localizados no Recife e 85 em Olinda, que se viabilizará por intermédio de uma operação urbana, cujas diretrizes urbanísticas e estratégia de implementação são definidas em conjunto pelos governos federal e estadual de Pernambuco e pelas Prefeituras do Recife e de Olinda, com a participação e consultoria da Organização Social Núcleo de Gestão do Porto Digital e da empresa pública portuguesa Parque Expo.

I. Delimitação Geográfica

O projeto Recife-Olinda incide e repercute sobre um território caracterizado pelas zonas de Intervenção, de Enquadramento e de Abrangência, segundo a participação de cada uma na operação urbana proposta:

ZONA DE ABRANGÊNCIA (ZA): compreende as áreas do entorno das Zonas de Intervenção e de Enquadramento e são consideradas, na análise e na articulação de investimentos e programas, inserindo e relacionando as Zonas de Intervenção em um contexto mais amplo. Coincide com o polígono do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda.

ZONA DE ENQUADRAMENTO (ZE): compreende as áreas imediatamente contíguas às de Intervenção e ao longo da rodovia PE-15, com características morfológicas e tipológicas diversas, que poderão ser objeto de futuras operações urbanas, ou que serão consideradas e/ou requalificadas na nova proposta urbanística.

ZONA DE INTERVENÇÃO (ZI): compreende as áreas predominantemente ociosas ou com usos passíveis de desativação e as ocupadas por assentamentos precários. Dela fazem parte doze setores que serão objeto, ora de nova proposta urbanística (quando vazios), ora de urbanização e reabilitação urbana (quando habitados):

Setor 1 - Istmo e Coqueiral: localizado entre o Recife e Olinda, em parte configurada como estuarina do rio Beberibe. Configura o entorno da Colina Histórica de Olinda, Cidade Patrimônio Cultural da Humanidade (Unesco, 1982).

Setor 2 - Vila Naval: localizado entre a Avenida Cruz Cabugá e a bacia de Santo Amaro. Está parcialmente ocupada, na atualidade, pela Vila dos Oficiais e Praças da Marinha do Brasil.

Setor 3 - Porto do Recife: é um dos mais emblemáticos territórios do projeto pela conjugação de solo portuário e das primeiras urbanizações do Recife. Na atualidade, o solo portuário apresenta parte de sua área sem uso ou subutilizada, com deslocamento de atividades para o Porto de Suape.

Setor 4 - Cais José Estelita (A) e Cais de Santa Rita (B): área fundamental para a articulação sul e centro do Recife e contém em seu interior os trilhos de antigas linhas férreas, hoje desativadas e que configuram um obstáculo à integração da cidade às frentes de água.

Setor 5 - Ilha do Maruim: antigo vilarejo de pescadores. Constitui, na atualidade, um assentamento de baixa renda, localizado às margens do rio Beberibe e do canal da Malária, em Olinda, com aproximadamente 1,9 mil habitantes.

Setor 6 - Santo Amaro: a favela está formada por várias comunidades, algumas com nível razoável de urbanização como, por exemplo, a de Santa Terezinha, que foi objeto de obras de saneamento e melhorias urbanas, na metade dos anos de 1990. Com fachada para as avenidas Agamenon Magalhães e Odorico Mendes, desfruta de uma localização privilegiada, porém ainda carente de obras de urbanização. É habitada por cerca de 12 mil pessoas.

Setor 7 - Comunidade do Pilar: localizada em área contígua à zona portuária do Recife e nas proximidades das fábricas da Pilar e da pequena igreja de Nossa Senhora do Pilar. Pequenas e insalubres unidades habitacionais e comerciais ocupam aproximadamente quatro quadras do antigo traçado e os leitos das vias que lhe dão fachada. A área detém um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano do Recife e está habitada por aproximadamente 500 famílias.

Setor 8 - Salgadinho: formado por pequenos lotes e ruas estreitas transversais que articulam com a avenida Agamenon Magalhães. A área deve abrigar por volta de 1,7 mil habitantes, com uso predominantemente residencial, exceto nos lotes de testada para a Agamenon Magalhães, onde estão instaladas pequenas empresas. Esse setor caracteriza-se como de baixo padrão urbanístico, sem exploração da sua potencialidade para a instalação de empreendimentos, dada as excelentes condições de acessibilidade que apresenta.

Setor 9 - Azeitona: parte de um conjunto de assentamentos informais de baixa renda, situado em áreas alagadas às margens do canal de Azeitona, do Lago de Pulsação e do rio Beberibe, nos bairros de Sítio Novo, Salgadinho e Peixinhos, em Olinda. É contíguo ao Setor 8 e vizinho ao Nascedouro de Peixinhos, sendo parcela da área de propriedade da União.

Setor 10 - Coque: ocupação irregular e precária localizada às margens do rio Capibaribe e caracterizada pela alta densidade populacional e ausência de espaços livres, infraestrutura urbana e equipamentos coletivos. Sua formação data de 1920, substituindo antigos manguezais por sucessivos aterros e teve origem com a construção dos primeiros mocambos do Recife. A área está classificada como Zeis e habitada em cerca por 19 mil pessoas.

Setor 11 - Coelhos: tradicional ocupação contígua ao bairro da Boa Vista, no centro do Recife, caracteriza-se pela alta densidade populacional e ausência de espaços livres, infraestrutura urbana e equipamentos coletivos. A área está classificada como Zeis e é habitada mais ou menos por 6,5 mil pessoas.

Setor 12 - Brasília Teimosa: a atual Zeis Brasília Teimosa teve sua origem em um antigo vilarejo de pescadores, nos anos de 1950. Constitui, na atualidade, um dos mais representativos assentamentos de baixa renda em processo de urbanização, no Recife, graças à luta de sua população para permanecer neste sítio. Apresenta um estágio significativo de reurbanização, inclusive, recentemente, foi objeto de uma intervenção que substituiu as palafitas por uma via litorânea, ganhando uma nova faixa de praia e equipamentos coletivos e de lazer. Tem uma população por volta de 19 mil pessoas.



Delimitação das zonas de intervenção (ZI), enquadramento (ZE) e abrangência (ZA).



Perspectiva da Zona de Intervenção (ZI).

Dos 3.222.662 m² que constituem a Zona de Intervenção, verifica-se que os setores 2, 3, 4, 6, 7, 10, 11 e 12 totalizam 2.366.134 m² (73,42%), fazendo parte do município do Recife, enquanto os setores 1, 5, 8 e 9 totalizam 856.528 (26,58%), fazendo parte do município de Olinda.

2. Objetivo

O projeto Recife-Olinda é uma proposta de desenvolvimento urbano de escala metropolitana que busca a reabilitação urbana e ambiental por meio da melhoria das infraestruturas; da mobilidade, dos transportes e da rede de equipamentos coletivos e serviços à comunidade; valorização do espaço público e da paisagem; proteção dos ecossistemas naturais e constituição da estrutura ecológica urbana (margens, áreas permeáveis e áreas plantadas); valorização do patrimônio cultural (sítios, edifícios, achados arqueológicos, etnografia); acessibilidade às frentes de água; ampliação da centralidade metropolitana; atração de novos residentes e fixação dos

atuais, em decorrência das melhorias implementadas e das condições de habitabilidade da população existente e criação de novos empregos.

3. Caracterização Urbanística

Grande parte do solo a ser utilizado na operação urbana do projeto é de propriedade da União, sendo atualmente utilizada pela Marinha do Brasil (Vila Naval), pela PORTOBRAS (Porto do Recife) e pela RFFSA (Cais José Estelita), além de áreas sem utilização como o Coqueiral e o Istmo de Olinda, embora estejam sob a guarda da Marinha do Brasil. No total, a área de terreno pertencente à União corresponde a 145 ha., o que representa 44,9% da superfície total de intervenção.

Patrimônio Histórico e Arqueológico

A área do projeto engloba além de uma série de edifícios significativos isolados, cinco sítios históricos: Colina Histórica de Olinda e bairros do Recife, Santo Antônio, São José e Boa Vista. Nestes sítios históricos está concentrada a maior parte das edificações mais significativas quanto ao valor artístico, cultural e histórico, onde se destacam, em particular, as igrejas com suas torres que são elementos marcantes na paisagem, tanto no centro do Recife quanto na Colina Histórica de Olinda.

É possível perceber, também, a existência de edificações tombadas dentro da área de intervenção, nas quais se destacam, principalmente, as fortificações do Brum e das Cinco Pontas.

Ainda na Zona de Intervenção encontra-se o conjunto de armazéns portuários ao longo da Avenida Alfredo Lisboa, que configura o bairro e a cidade do Recife como uma cidade portuária, conforme sua vocação natural, e o conjunto da igreja de Santo Amaro das Salinas e do Cemitério dos Ingleses.

A Zona de Intervenção está situada sobre um sítio arqueológico urbano, parcela significativa das áreas de ocupação originais de Olinda e Recife, portanto passível de vestígios que, uma vez encontrados, serão valorizados na proposta urbanística.

Referências Urbanas

A área do projeto Recife-Olinda se insere em território histórico, testemunho da evolução urbana dessas duas cidades.

O sítio histórico de Olinda conserva grande parte do seu traçado original, que remonta ao século XVIII, e cujo vazio das ruas e largos é definido pelo cheio construído estabelecido na periferia das quadras. As ruas estreitas e tortuosas, determinadas em parte pela topografia acidentada, abrem-se em largos e adros que antecedem os monumentos religiosos, criando, vez por outra, visadas surpreendentes do mar e do Recife. O revestimento em pedra das vias e a predominância dos materiais construtivos originais, como as esquadrias em madeira, a caliação branca sobre a massa de revestimento e os umbrais em pedra calcária, reforçam o ar histórico da cidade.



Colina Histórica de Olinda: sobre o fundo azul do oceano e a intensa luz do sol, complementa ainda a paisagem olindense o verde das fruteiras, presentes nos quintais internos às quadras, os sobrados cobertos em telha cerâmica e a verticalidade das torres sineiras das igrejas.

Já no Recife, a interface do projeto Recife-Olinda se dá em áreas urbanas, testemunhas de ocupações sobrepostas ocorridas em várias épocas, desde a holandesa, no século XVII, até a característica dos dias atuais.

Encontram-se traçados e ocupações do período colonial, de origem holandesa e portuguesa, como no Porto do Recife e bairros de São José e Santo Antônio; modernização da área portuária, datada do início do século XX, com clara influência do ecletismo francês no traçado urbano e na sua arquitetura; trechos urbanos propostos em planos modeladores, como o conjunto da Avenida Guararapes, em Santo Antônio, construído na década de 1940; e, por fim, ocupações baseadas nos conceitos do urbanismo moderno, caracterizadas por torres isoladas assentadas sobre pilotis.



Traçado urbano de influência eclética e armazéns portuários.

Como em Olinda, a ocupação dos bairros de Santo Antônio e São José é composta por ruas estreitas definidas pelo casario, muitas delas ainda revestidas em pedra. Essa malha urbana é acentuada por largos, pátios, adros e praças, localizados em frente às igrejas, aos edifícios públicos e ao Mercado de São José.

Além da verticalidade das torres das igrejas, pontuam a paisagem da cidade as cúpulas da Basílica Nossa Senhora da Penha, do Palácio da Justiça, da Casa da Cultura, antiga Casa de Detenção, da Assembléia Legislativa e da Faculdade de Direito.

A confluência do Recife e Olinda configura um tecido urbano de natureza metropolitana, pela localização de equipamentos como o Centro de Convenções, a antiga fábrica Tacaruna, o Parque Arcoverde (Espaço Ciência), o Parque de Diversões Mirabilândia, o Shopping Tacaruna, o Chevrolet Hall e a Escola de Aprendizes Marinheiros.

A riqueza histórica e urbana contida na Zona de Intervenção do projeto Recife-Olinda e no seu entorno imediato indica, por um lado, referências a serem seguidas e, por outro, cuidados na abordagem da área.

Meio Ambiente

A planície costeira, onde se insere o projeto Recife-Olinda, mescla ambientes naturais do passado, como os bosques de mangue margeando os rios e canais, com um meio urbano carente de espaços verdes e de cuidados especiais sobre os recursos naturais.

As praças de água formadas pelos rios Capibaribe e Beberibe conectam-se ao mar formando um estuário de forte apelo paisagístico. A componente ambiental destaca-se no cenário natural e urbano e cobra soluções que minimizem os impactos oriundos das atividades sociais e econômicas, ora respeitando as áreas de preservação permanente, ora recuperando ambientes outrora degradados pelas atividades antrópicas. Nesse contexto, impulsionado pela possibilidade de recuperação das águas dos rios, o projeto cumprirá com seu papel desenvolvendo infraestrutura de saneamento na Zona de Intervenção e no seu entorno.

Pretende-se buscar a sustentabilidade ambiental por meio do uso de materiais e energias alternativas; melhorar a coleta de lixo; devolver à população a Praia Del Chifre; disponibilizar áreas verdes, numa composição com os bosques marginais de mangue, atenuando o efeito térmico; atrair a avifauna à Região Metropolitana do

Recife; e valorizar as atividades tradicionais de pesca e mariscagem, que é uma das metas do projeto a médio e longo prazo.

Inclusão Sócio-Territorial

A inclusão social é um dos objetivos do projeto e se concretiza, entre outras iniciativas, mediante intervenções de urbanização em Milagres, Maruim, Santo Amaro, Coque, Coelhoos, Brasília Teimosa, Azeitona e Pilar. Um dos objetivos do projeto é integrar plenamente estes assentamentos à cidade, abrindo novas possibilidades de desenvolvimento humano e econômico para estas comunidades.

Outro aspecto relevante consiste na definição de solo para nova provisão habitacional popular conectada com o comércio e os serviços, que deve alcançar 140 mil m² de área construída, distribuídos nos diversos setores da Zona de Intervenção.

A inclusão social não resultará apenas das intervenções diretas. Assim, o próprio desenho urbano contempla a localização de equipamentos comunitários (escolas, centros de saúde, pier de apoio à pesca, mercados etc.) no interior e nas áreas limítrofes da ZI e uma extensa área livre às margens das frentes de água, de modo a servir igualmente às populações do entorno, ampliando, assim, a disponibilidade de espaço público de qualidade para todos os níveis de renda.

É inquestionável que a realização do empreendimento será um fator determinante de geração de emprego, quer durante ou após a fase de construção, pelo que deverá ser definida uma estratégia de desenvolvimento econômico e social.

4. Participação

A informação, o envolvimento da população e a opinião pública são de decisiva importância para o êxito do projeto. É fundamental que tanto o cidadão comum quanto os agentes políticos, econômicos e culturais participem diretamente no processo de tomada de decisões sobre as propostas, já que sua contribuição será fundamental para o sucesso da sua concretização.

A memória do lugar, em especial do Porto do Recife e do Cais José Estelita, enquanto antigos grandes polos de atividade econômica e de emprego na área, bem como o registro coletivo de todas as discussões posteriores tendentes à sua transformação, tornam particularmente sensível o papel da opinião pública neste processo.

A população e os agentes econômicos devem expressar suas reais expectativas, interesses e anseios em relação à intervenção, tendo já como ponto de referência as propostas ora apresentadas.

5. Proposta



Perspectiva volumétrica da proposta urbanística.
Bairro do Recife, em primeiro plano.

O projeto urbanístico abrange um contínuo urbano com cerca de 7 km de extensão, onde se propõe 800 mil m² de áreas livres; dotação de equipamentos comunitários e turísticos; articulação da cidade às frentes de água; urbanização de áreas urbanas degradadas; diversidade funcional e melhoria e ampliação da infraestrutura existente, distribuídas nos 12 setores da Zona de Intervenção (ZI):

Setor 1 – Istmo e Coqueiral

Território com aproximadamente 700 mil m² de superfície e objeto de uma ocupação cautelosa (75 mil m² de área construída, coeficiente médio de 0,1), que conjuga as especificidades da preservação com a sustentabilidade econômica: garantia das visadas da Colina Histórica de Olinda; garantia da relação da Colina Histórica com a planície e a característica de espaço de transição entre os centros históricos do Recife e de Olinda; garantia da viabilidade econômica e a qualidade urbanística da ocupação; abertura de acesso à frente de água e recuperação da área estuarina do rio Beberibe. Uso: equipamentos culturais.



Istmo e Coqueiral: planta baixa



Istmo e Coqueiral: perspectiva volumétrica da ocupação proposta

Setor 2 – Vila Naval

A área de 378 mil m² de superfície se caracteriza pela diversidade de usos do entorno, solo localizado entre um corredor de transporte metropolitano (Avenida Cruz Cabugá) e a bacia de Santo Amaro, presença de equipamentos de escala metropolitana (Shopping Tacaruna, *Chevrolet Hall*, grandes hospitais, parque de diversões etc.) e por construções singulares, classificadas como sítios históricos municipais, como o cemitério dos Ingleses, antiga fábrica Tacaruna, Igreja de Santo Amaro das Salinas e Hospital de Santo Amaro. A ocupação proposta define duas quadras para construção de unidades do mercado popular de habitação, comércio e serviço, destinadas aos usuários do sistema financeiro popular da Caixa Econômica Federal. O setor poderá receber 357 mil m² de nova construção (coeficiente de edificabilidade médio de 0,9) e um total de 261 mil m² de áreas livres públicas. A diversidade funcional é perseguida por intermédio da proposta de edifícios para escritórios, comércio, habitação, novas edificações para a moradia e lazer de Praças e Oficiais da Marinha do Brasil e equipamentos de lazer. A frente d'água se configura como a “praça de água” de Santo Amaro e no interior da área se projeta uma nova ponte para o Recife, que articula o oeste ao Bairro do Recife.



Vila Naval: planta baixa da ocupação proposta.



Vila Naval: perspectiva volumétrica da ocupação proposta.

Setor 3 – Bairro do Recife

Reestruturação do solo com cerca de 580 mil m² de superfície, caso o Porto do Recife venha a reduzir a sua função portuária e destinar parte da área às atividades urbanas; manutenção do cais norte; agregação de novas funções portuárias (terminal marítimo e de passageiros); valorização do patrimônio histórico e urbano: Forte do Brum, Terminal de açúcar e silos portuários; resgate do antigo caminho de articulação entre o Recife e Olinda; destinação de parte da área para o mercado popular de habitação, comércio e serviço; diversidade funcional: terciário e habitação, distribuídos em 580 mil m² de área construída ou um coeficiente médio igual a 1; passeios públicos na frente d'água e construção de nova ponte que articula a área ao oeste do Recife, através da Vila Naval. Os espaços livres públicos propostos para a área alcançam 420 mil m².



Bairro do Recife: planta baixa da ocupação proposta.

Setor 4 – Cais José Estelita e Cais de Santa Rita

O território de 629 mil m² de superfície, atravessado por antigas infra-estruturas ferroviárias, caracteriza-se por sua oportunidade de articular a cidade existente com a frente de água e é objeto de uma intervenção que propõe 561 mil m² de área construída (coeficiente de edificabilidade médio de 0,9) e visa a valorização do patrimônio histórico: Forte das Cinco Pontas e seu entorno histórico configurado pelos bairros de São José e Santo Antônio; destinação de parte da área para o mercado popular de habitação, comércio e serviço; diversidade funcional; passeios públicos na frente d'água e outras áreas livres públicas somam 367 mil m² de superfície.



Cais José Estelita e Cais de Santa Rita: planta baixa da ocupação proposta.



Cais José Estelita e Cais de Santa Rita:
perspectiva volumétrica da ocupação proposta.

Setor 5 - Ilha do Maruim

Área com 85 mil m² de superfície e ocupada por 1,8 mil moradores de baixa renda (Olinda). Será objeto de intervenção que contemple a construção de novas unidades habitacionais, dotação de equipamentos coletivos, comunitários e de geração de renda (construção do píer de apoio aos pescadores); passeios públicos e via de contorno; urbanização e recuperação ambiental da orla e acesso à frente de água.



Ilha do Maruim: ocupação existente.



Ilha do Maruim: intervenção proposta, já iniciada pela Prefeitura de Olinda.

Setor 6 - Santo Amaro

Área com 390 mil m² de superfície e ocupada por 15,6 mil moradores de baixa renda. Será objeto de intervenção que contemple a construção de novas unidades habitacionais, equipamentos coletivos, comunitários e de geração de renda; passeios públicos e espaço público e de lazer ao longo do canal que corta a área; articulação com a cidade e acesso à frente de água.



Santo Amaro: ocupação existente.



Santo Amaro: intervenção proposta.

Setor 7 – Pilar

Urbanização da área por meio da construção de novas unidades habitacionais, comércio, serviço e equipamentos coletivos, comunitários e de geração de renda; acesso à frente de água; articulação da ocupação com o entorno; criação de espaços públicos e de lazer comunitário e valorização do patrimônio histórico: Igreja do Pilar.



Pilar: ocupação existente.

Setor 8 – Salgadinho

Reestruturação da ocupação da área; agregação de novas funções de caráter metropolitano; destinação de parte da área para o mercado popular de habitação, comércio e serviço; diversidade funcional: escritórios, habitação, comércio e equipamentos turísticos e de lazer; redução das barreiras viárias; articulação da área com o Parque Arcoverde, o coqueiral e o istmo de Olinda; e passeios públicos.



Salgadinho: ocupação existente. Intervenção não desenhada.

INTERVENÇÃO EM ÁREAS DE BAIXA RENDA, SETORES 9 A 12

Os resultados financeiros da operação serão aplicados, prioritariamente, na reurbanização de 1, 67 milhões de m² de superfície ocupada por 43 mil moradores de baixa renda (Azeitona, Coque, Coelhos e Brasília Teimosa), por intermédio da construção de novas unidades habitacionais, comércio, serviço e equipamentos coletivos, comunitários e de geração de renda; articulação da comunidade com a cidade formal; criação de espaços públicos e de lazer comunitário e recuperação das frentes de água.

6. Implementação

Sociedade Implementadora

A implementação do projeto requer a criação de uma entidade que agregue as responsabilidades e as atribuições dos quatro entes públicos envolvidos – governos federal, estadual de Pernambuco e municipais do Recife e Olinda – e detenha a agilidade da iniciativa privada.

Esta sociedade implementadora constitui-se como elemento eminentemente prático da operação, sendo a entidade responsável, por si ou por meio de terceiros, pela realização de todos os atos necessários à execução da intervenção programada. Ao assumir as mesmas obrigações das entidades públicas que a constituíram, celebrará, para o efeito, instrumento contratual adequado que garanta o cumprimento dos objetivos e responsabilidades impostos pelo Poder Público.

Os terrenos objeto da intervenção serão disponibilizados à sociedade implementadora, que os incorporará ao seu patrimônio, assumindo, em contrapartida, com os seus fundadores, a responsabilidade pelo desenvolvimento do projeto de reabilitação a implementar, bem como a obrigação de assegurar o cumprimento das diretrizes urbanísticas e objetivos sociais específicos acordados. Esta sociedade terá, necessariamente, de legitimar a sua intervenção nos terrenos, ao longo de todas as fases do projeto, desde o primeiro momento até a alienação dos lotes e/ou das edificações já construídas.

Este modelo permite garantir uma adequada e equilibrada articulação entre definição e acompanhamento de objetivos públicos com um modelo de gestão privado, tradicionalmente mais adaptado a uma execução mais dinâmica na ótica do projeto. Permite, ainda, um melhor relacionamento com os agentes econômicos interessados em participar na operação, seja como investidores/compradores, seja como financiadores.

A sociedade implementadora – inicialmente pensado nos moldes de uma OS ou OSCIP – deverá viabilizar a execução do projeto, sempre na ótica do controle público e da agilidade da iniciativa privada, fará os estudos necessários, desenvolverá os projetos executivos, mobilizará a participação popular e viabilizará o debate público.

Criação de um Consórcio Público Recife-Olinda de Gestão, que terá natureza jurídica de direito público: autarquia especial, vinculada à estrutura administrativa da União, dos governos estadual e municipais do Recife e Olinda com atribuições de planejar o desenvolvimento do espaço urbano preservando os princípios que orientam as melhores práticas de gestão ambiental, da coesão social e da promoção do desenvolvimento cultural, turístico, social e econômico; e atuar de forma integrada com entidades pública ou privada, nacional ou internacional, no planejamento e na execução da gestão urbana, buscando soluções urbanísticas, ambientais, sociais, jurídicas e econômicas adequadas às necessidades do projeto. Será responsável pela reurbanização e regularização fundiária dos setores ocupados por população de baixa renda e pela obtenção:

- a) da aprovação, licenciamento e fiscalização de projetos, obras e atividades;
- b) do recebimento e alienação dos bens imóveis;
- c) das licenças ambientais.

O consórcio criado deverá realizar a implantação do projeto, executando diretamente ou contratando:

- a) os projetos de infraestrutura;
- b) os serviços urbanos;
- c) os equipamentos públicos, espaços livres e áreas de lazer.

É responsável pela elaboração da política de comunicação social para divulgação e esclarecimento da sociedade, a potencialização das atividades econômicas e culturais e dos assentamentos já existentes e a promoção da atração de novos moradores, usuários e empreendimentos.

Entre as atribuições do consórcio está a de definir a estratégia de regulação urbanística geral, demarcar os perímetros e traçar as diretrizes para a viabilização de operações urbanas consorciadas, e efetivar a articulação com entidades públicas e privadas nacionais e estrangeiras, visando à obtenção de recursos e parcerias para investimentos, elaboração e/ou execução de projetos, obras e serviços.

A estrutura institucional do consórcio dar-se-á por meio da Assembléia Geral, do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal, das Câmaras Técnicas e da Diretoria Executiva (Diretor Presidente, Administrativo, de Serviços Urbanos, Jurídico, de Desenvolvimento Econômico e Social). A representação legal do consórcio será exercida pelo Chefe do Poder Executivo (eleito em Assembléia Geral), que presidirá o Conselho de Administração e indicará o Diretor Presidente.

Proposta Polis/Consultoria Ministério das Cidades, 2005.

Áreas de Construção

A seguir apresentar-se-á uma primeira aproximação das áreas de construção a serem produzidas no projeto e passíveis de venda em lotes, exceto as do mercado popular e as das novas vilas da Marinha:

Uso	Sector 01 Programa 1 (m²)	Sector 02 Vila Nova (m²)	Sector 03 Praia Pacife (m²)	Sector 04 Cidade Nova Cidade da Marinha (m²)	TOTAL (m²)
Habituação					
Interesse Social	-	3.400	-	1.324	4.724
Programa de Arrendamento Residencial	-	16.289	-	13.879	30.168
Mercado popular	-	21.800	40.500	15.800	78.100
Mercado aberto	-	117.858	304.433	234.128	656.419
Nova Vila Naval	-	55.274	-	-	55.274
Subtotal	-	213.312	344.933	255.231	813.476
Comércio/Serviços	11.888	18.833	16.237	33.434	70.412
Subtotal	11.888	18.833	16.237	33.434	70.412
Serviços					
Mercado popular	-	1.888	-	1.150	3.038
Mercado aberto	1.888	81.488	85.836	88.888	258.100
Novos hospital e clubes da Marinha	-	5.508	-	-	5.508
Subtotal	1.888	88.888	85.836	89.838	266.050
Comércio					
Mercado popular	-	1.888	2.758	11.247	15.933
Mercado aberto	-	12.843	25.290	12.523	50.756
Subtotal	-	14.731	28.048	23.770	66.549
Equipamentos					
Coletivos	48.216	18.800	88.888	18.843	174.747
Turísticos	18.378	-	18.816	88.887	126.081
Subtotal	66.594	18.800	107.704	107.730	300.828
TOTAL	76.472	330.833	567.719	587.180	1.562.204

Quadro de áreas.

Etapas de Implementação

O plano prevê a criação de 1,29 milhões de m² de novo terreno urbano, infraestruturado, o qual se planeja esteja completamente vendido num prazo de 15 anos e inclui um forte componente de lotes para equipamento turístico e comunitário, representando

estes 7,34% e 13,75% respectivamente, solução que viabiliza a multifuncionalidade do território, dinamizando sua vocação de utilização pública e de atividades de lazer. Os cerca de 400 mil m² de novo solo edificável – o solo livre representa 66% do total – devem gerar 1,3 milhão de m² de construção, do qual pouco mais de 10% estão destinadas ao mercado popular de habitação, comércio e serviço. Do total de 7.696 novas unidades habitacionais propostas, 1.826 são destinadas ao mercado popular, o que representa 23,7% do total.

Investimentos em Infraestrutura

Os investimentos em infraestrutura previstos estão repartidos por Setor e distribuem-se da seguinte forma:

Uso	Setor 01 Habitação - total (m ²)	Setor 02 Vila Nova (m ²)	Setor 03 Parque Verde (m ²)	Setor 04 Centro Jovem - Casa da Santa Rita (m ²)	TOTAL (m ²)
Habitação					
Interesse Social	-	3.000	-	7.324	10.324
Programas de Arrendamento Residencial	-	18.388	-	13.879	32.267
Mercado popular	-	21.600	48.800	13.000	77.100
Mercado aberto	-	117.958	384.435	224.128	646.521
Nova Vila Naval	-	55.274	-	-	55.274
Subtotal	-	215.812	344.935	239.931	610.678
Comércio/Serviços	11.838	16.833	16.237	33.434	78.432
Subtotal	11.838	16.833	16.237	33.434	78.432
Serviços					
Mercado popular	-	1.855	-	5.130	6.985
Mercado aberto	1.803	81.485	85.830	88.885	257.003
Novos hospital e clubes da Marinha	-	5.308	-	-	5.308
Subtotal	1.803	83.648	85.830	93.915	271.196
Comércio					
Mercado popular	-	1.855	2.758	11.247	15.860
Mercado aberto	-	13.943	25.292	12.523	51.758
Subtotal	-	15.798	28.050	23.770	67.618
Equipamentos					
Coletivos	48.236	18.800	88.065	18.643	173.744
Turísticos	18.378	-	18.810	88.957	125.145
Subtotal	66.614	18.800	106.875	107.600	300.889
TOTAL	79.472	338.891	384.119	395.139	1.507.621

Investimento em infraestruturas.

Existem situações que podem permitir uma redução dos valores apresentados, nomeadamente no que se refere às redes hidráulicas e de esgoto, uma vez que é admissível a partilha de investimentos no reforço dos anéis da rede de abastecimento de água, com a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), assim como no que se refere ao conjunto de estações elevatórias de esgotos e emissários e, por último, em relação às redes elétricas, cujo cenário considerado opta por redes subterrâneas, situação mais onerosa.

Adicionalmente, devem ser mobilizados recursos da ordem de 100 milhões de reais em financiamentos para provisão de habitação popular.

Análise de Viabilidade Econômico-Financeira

O projeto apresenta uma Taxa Interna de Retorno (TIR) sobre o capital investido, considerando-se um cenário-base de 12,7% a.a., com um horizonte de operação de 15 anos.

Para se chegar a essa taxa, a modelagem econômico-financeira assume um conjunto de pressupostos e premissas que considera a atual situação macro-econômica de Pernambuco e do País assim como a projeção de cenários futuros, elaborados por especialistas, que dão consistência às projeções e simulações realizadas para obtenção desta TIR.

Foi realizada uma ampla pesquisa de mercado, enfocando a atual estrutura da oferta imobiliária da região Nordeste e o histórico da demanda por produtos imobiliários, das várias classes sociais, assim como uma projeção futura do comportamento da demanda sobre o prisma da reestruturação da oferta imobiliária e das variáveis que afetam tal comportamento.

De posse dos resultados das pesquisas foram simuladas situações limites para a obtenção do coeficiente Retorno/Risco do empreendimento. Na média, o coeficiente encontrado aponta para um grau de risco aceitável sobre todas as referências de mercado utilizadas para tomada de decisão de investidores do mercado imobiliário.

As alternativas ao modelo econômico-financeiro apresentado versam sobre: (1) Reformulação do modelo, mas conservando-se dentro da mesma lógica; (2) Modelo econômico-financeiro com redução de áreas no Cais Estelita e no Porto do Recife; (3) Outro tipo de engenharia financeira (Fundos de Investimento Imobiliário); (4) Combinação de ambas as formulações.

1. Reformulação do modelo econômico-financeiro: modificação da forma de financiamento (redução do pagamento de juros, das despesas com publicidade, marketing, gestão, coordenação e fiscalização) e a utilização dos excedentes financeiros obtidos no financiamento das demais etapas; divisão do projeto em quatro etapas sequenciais, embora entrelaçadas em alguns períodos e reduzindo a duração total do projeto de 15 para 14 anos.

2. Se as áreas de construção do Cais Estelita e do Porto do Recife forem reduzidas, a área total do projeto baixará dos 1.291.000 m² do projeto original para cerca de 587.000 m², o que significa uma queda de 55% nas áreas mais valorizadas e de maior potencial econômico. Esta redução poderia inviabilizar ou comprometer o projeto como um todo. Isso não significa que seja inviável a intervenção urbanística na fração do Cais Estelita e da Vila Naval que esteja disponível. Outros modelos econômico-financeiros poderão ser propostos de tal forma que o processo de reordenamento urbano se concretize.

3. Utilização do mecanismo dos Fundos de Investimento Imobiliário (criados pela Lei nº 8.668/93 e regulamentados e fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários). Do ponto de vista do investidor (pequeno, médio ou grande), os FII podem ser uma boa opção de rentabilidade, especialmente em países onde a taxa de juros é baixa ou se aproxima de patamares competitivos com investimentos produtivos, como é o presente caso.

5. Combinação das duas formas anteriores significa a utilização dos mecanismos presentes nas duas concepções anteriores: conserva-se a estrutura do FII, mas o que se coloca como garantia é o terreno com infraestrutura (seus preços são calculados como se tivesse infraestrutura e a implantação desta é feita com recursos oriundos das vendas das cotas do FII).

Proposta Polis/consultoria Ministério das Cidades, 2005.

Créditos

Parque Expo' 98

Alexandre Rocha, António Neves António Pedro Martins, António Quaresma, Carlos Barbosa (coordenação geral), Cristina Pinto Guedes, Eduardo Moreira, Elsa Moraes, Elvira Fonseca, Fernando Nunes da Silva, Francisco Lampreia, Gisela Mascarenhas, IPESPE (subcontratada), Luís Cachada, Luís Miguel Rodrigues, Luís Miranda, Luís Vassalo Rosa, Maria Alexandra Dias, Maria João Domingues, Multiconsultoria (subcontratada), NORIGEM (subcontratada - maquete física), Nuno Correia, Paulo Alcobia, Paulo Carreira da Silva, Sérgio Ferreira Alves e Tiago Rocha.

Governo de Pernambuco

Amanda Cavalcante, Amélia Reynaldo (coordenação geral), Clemente Coelho Júnior, Eleusina Sarmento, João Azevedo, Marília Albuquerque, Margarida Monteiro, Rafaela Cavalcanti, Ricardo Pessoa de Melo, Silvana Rocha e Zilda Figueiredo.

A partir de janeiro de 2007, a coordenação geral passou a ser exercida pelo arquiteto Zeca Brandão.

Governo Federal

Ministério das Cidades: Marcos Mendonça, Margareth Uemura, Marta Lagrecia e Raquel Rolnik; Ministério do Planejamento e Gestão: Alexandra Reschke, Paula Santos e Paulo Roberto Ferrari; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): Fernanda Gusmão, Frederico Almeida, Gisela Montenegro, Jurema Arnault e Marta D'Emery; Ministério da Cultura (Monumenta): Erica Diogo.

Marinha do Brasil

Catarina Pastl.

Prefeitura de Olinda

Deana Pontual, João Falcão, Maria de Jesus Costa, Maria Milet Pinheiro, Oswaldo Lima Neto, Sônia Calheiros e Teresa Zirpoli.

Prefeitura do Recife

Hercílio Maciel, João Roberto Peixe, Manoela Xavier Matos, Nancy Siqueira Nery e William Bernardo Mendes.

Porto Digital

Leonardo Guimarães e Valério Veloso.

Grupo de Trabalho – Mobilidade

Cristina Aroucha, Goldberger Nunes, Isabel Lins, João Azevedo, José Guelfer de Moraes, Karla Moury Fernandes, Manoel Marinho, Márcio Saraiva, Maria de Lourdes Albuquerque, Maria Ivana Cassundé, Neide Cirne, Silvana Rocha (coordenação) e Taciana Ferreira.

Grupo de Trabalho – Meio Ambiente

Andréa Olinto, Clemente Coelho Júnior (coordenação), Fernando Lopes, Lúcia Veras, Maria Lúcia de Oliveira e Tereza Uchôa.

Grupo de Trabalho – Comunicação

Amélia Reynaldo, Anneliese Pires, Hercílio Maciel, Hugo Figueiredo, João Roberto Peixe (coordenação), Kássia Araújo, Margarida Monteiro, Sílvia Valadares e Sônia Calheiros.

Núcleo Gestor do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda

Governo Federal: Luiz Fernando de Almeida, Marta D'Emery Alves, Paula Santos, Raquel Rolnik e Suzana Dickmann; **Governo de Pernambuco:** Alexandre Valença, Amélia Reynaldo, Cláudio Marinho e Romero Pereira; **Prefeitura do Recife:** Alfredo Bertini, Florival Carvalho, João da Costa e João Roberto Peixe; **Prefeitura de Olinda:** João de Arruda Falcão, Oswaldo Lima Neto, Samy Paiva e Sônia Coutinho Calheiros;

Câmara Temática do projeto Recife-Olinda:

Governo Federal: Catarina Pastl, Fernanda Maria Buarque de Gusmão, Frederico Almeida, Gisela Amado Montenegro, Isabel Sales de Melo Lins, Leonardo José Ma-

chado Brant, Margareth Uemura, Paulo Ferrari; Governo Estadual: Amélia Reynaldo, Carlos José Santana, Fernando Jordão, Fernando Nunes, Guilherme Cavalcanti, José Guelfer, Kleber Dantas, Leonardo Guimarães e Luís Castanha; Prefeitura do Recife: Fernando Duarte Fonseca, Hercílio Maciel, Marco Túlio Rodrigues, Maria do Céu, Marília Oliveira, Nancy Nery, Noé Sérgio, Raissa Longman Rocha e William Bernardo; Prefeitura de Olinda: Deana Pontual, Maria de Jesus Nunes, Maria Milet e Siana Barbosa de Albuquerque.

Durante a elaboração dos trabalhos, até junho de 2005, a Administração da Parque EXPO fez-se representar pelo arquiteto Luís Piques Serpa.

Concepção e Realização das Operações Urbanas, a Serviço de um Projeto Urbano Global e Sustentável¹

Jean-Baptiste Rigaudy²

Diretor Geral Adjunto da Agência de Urbanismo de Bordeaux - A'URBA. Engenheiro de Obras Públicas e Arquiteto-Urbanista. Trabalha principalmente com as relações entre projeto urbano, planejamento territorial e redes de transportes, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, envolvendo tanto os processos de crescimento urbano em grande escala quanto a programação operacional no âmbito local dos projetos urbanos articulados aos transportes coletivos em corredores exclusivos.

Ao reintegrar as operações urbanas consorciadas nos planos locais de urbanismo, a lei chamada de SRU (Solidariedade e Renovação Urbana), votada pelo governo francês em 2002, reformou sobremaneira a forma como estas vinham sendo utilizadas. Antes relegadas ao “urbanismo operacional”, por oposição ao “urbanismo regulamentar”, que incluía a totalidade das transformações urbanas regidas pelo direito dos solos, tinham gerado, de certa forma, um modo de “fazer a cidade” de duas velocidades.

De um lado, a operação urbana, que mobilizava o Poder Público e era realizada fora do direito dos solos e, do outro, o urbanismo regulamentar, que gerenciava a atuação privada, por meio da norma e da regra. Apesar dessa superficial

1 Tradução e adaptação: Pascal Rubio

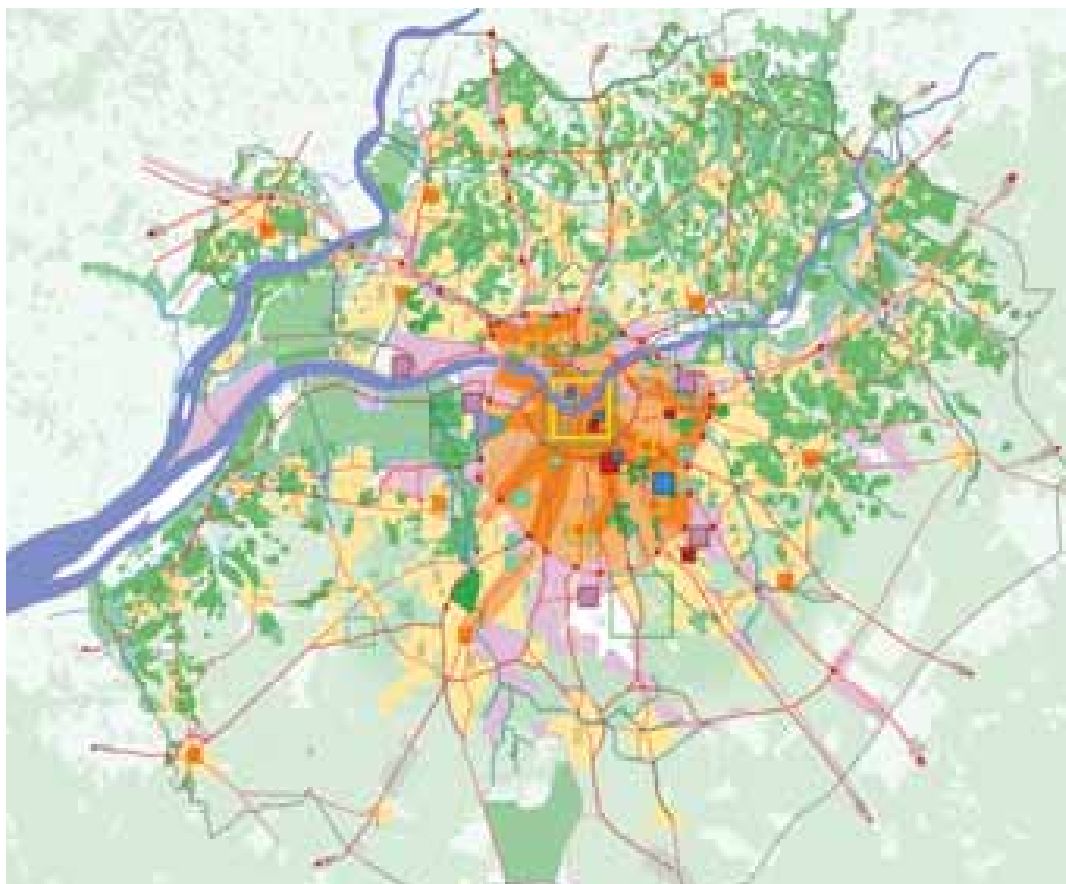
2 Este artigo foi escrito com contribuições da equipe do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais a partir da apresentação feita pelo autor no Seminário Brasil-França de Operações Urbanas.

apresentação, percebem-se facilmente os riscos desse sistema que, rapidamente, atingiu seus limites ao concentrar a ação pública em operações cada vez mais desconectadas do contexto global e, *a contrario*, dando a impressão de que a Administração Pública estaria se desinteressando do urbanismo corriqueiro, aquele gerado pelo regulamento.

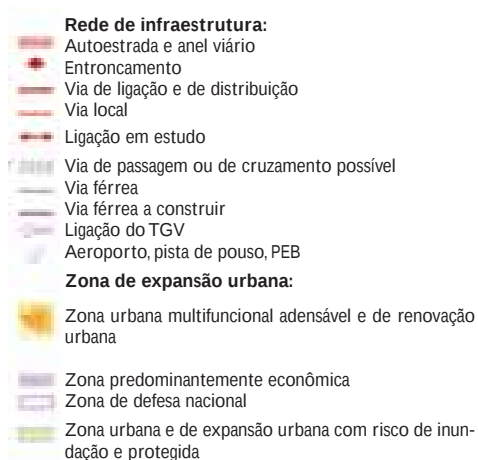
Ao reintroduzir o urbanismo operacional no projeto global, a lei de SRU ajudou a voltar para premissas fundamentais, trazendo a questão da coerência da operação urbana com relação à estratégia global da região metropolitana, bem como dando instrumentos de negociação e monitoramento da qualidade da operação ao longo do seu desenvolvimento.

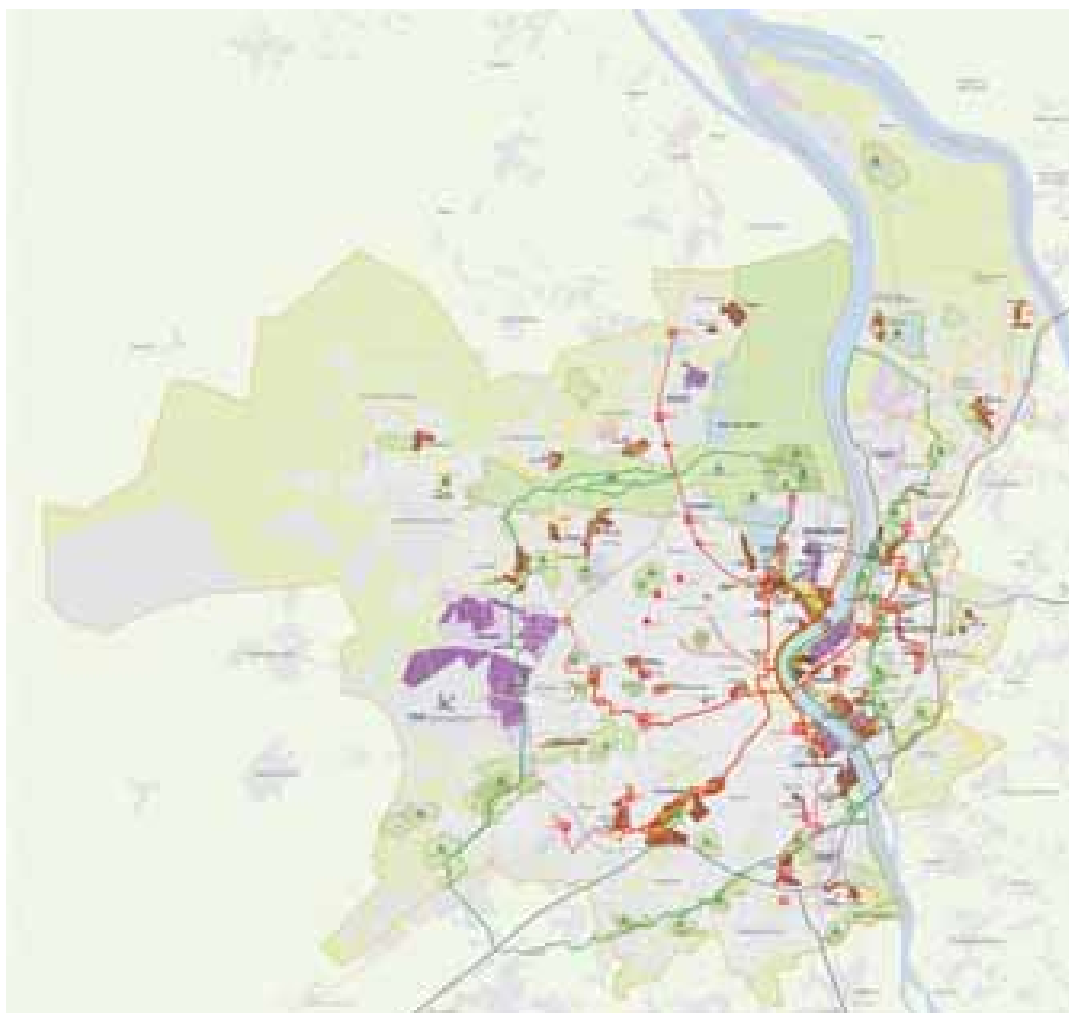
Idealizando o projeto da operação urbana em função do planejamento urbano global

A estratégia implementada na Grande Bordeaux afirmou com toda clareza seus objetivos, ao longo da elaboração dos documentos-guias, que regem o futuro do território para daqui a 10/20 anos: a luta contra o espraiamento urbano na periferia, incluindo a produção de 5.000 unidades residenciais ao ano, na região metropolitana; reequilibrar os deslocamentos, em benefício do transporte coletivo, em torno de um novo sistema de transporte, o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), projetado prioritariamente para atender os centros urbanos e os polos de emprego.



Destino Geral dos Solos
Revisão do Plano Diretor da região metropolitana Bordelaise
Projeto julgado pelo Comitê Sindical do Sysdau em 31 de março de 2000





Projetos do consórcio intermunicipal 2005-2015

Legenda:

- Renovação urbana (ZAC, PAE...)
- Expansão urbana
- Sítio de reconstrução econômica
- Sítio de desenvolvimento econômico
- Espaço público prioritário
- Perímetro destinado a projeto de desenvolvimento
- Reabilitação e valorização de centro histórico
- Grande Projeto das Cidades de Bessons – Cenon – Floriac – Iormont
- Espaço Natural
- Sítio natural comunitário existente/ a projetar
- Parque paisagístico existente
- Parque paisagístico a projetar
- Grandes equipamentos a céu aberto e de lazer
- Delimitação do espaço aberto para a CUB – unidade urbana de Bordeaux - (traçado de um percurso válido com o plano departamental de itinerário, passeios e trilhas)
- Principais caminhos abertos
- Rede de bondes (existentes/ em operação em 2008)
- Estação de transferência
- 3ª etapa operacional do projeto da linha de bonde
- 3ª etapa do projeto da linha de bonde ulterior
- Extensão da linha do TCSP linha D (traçado em estudo)
- Parques de controle e programados
- Estação ferroviária
- Cruzamentos urbanos em fase de projeto e previstos
- Alargamento dos anéis viários para 2 x 3 vias, de acordo com as normas de autoestradas RN 89

urbano



A questão da densidade, no âmago do processo participativo, antes da operação

Os últimos 30 anos foram marcados, na França, por uma expansão urbana sem precedentes, caracterizada, nas grandes metrópoles, mas também em volta das cidades de porte médio, pela criação de extensas áreas de casas unifamiliares, como modelo predominante. Tido como resposta a determinadas aspirações sociais – tais como a valorização da esfera íntima – e culturais – a relação com a natureza –, esse modelo está sendo questionado, por ser grande consumidor de espaço, amplamente dependente do carro particular e por criar situações de isolamento e vulnerabilidade econômica, em caso de perda do emprego. Por isso, hoje em dia, a noção de densidade encontra novo alento junto aos atores da vida pública (operadores urbanos, políticos), mas também moradores, conscientes da necessidade de economizar espaço e de encontrar uma nova relação de proximidade com as facilidades urbanas. Isso requer um trabalho pedagógico, onde o projeto de operação urbana será profundamente questionado, quando abordar o conceito de densidade, nas opções relacionadas com a forma urbana, que constituirão o cerne do processo participativo prévio à operação. Este debate sobre a forma urbana – às vezes muito técnico – colocará também as problemáticas do meio ambiente e do quadro de vida, onde cabe o conceito de eco-bairro, poupador de energia, favorável à biodiversidade e aberto aos modos de deslocamento chamados de “alternativos” (bicicleta, caminhada).

Habitações coletivas e espaços gastronômicos

- Acima de 5000m², com um coeficiente de ocupação do solo de 0,5 pode-se construir 2500m² de superfície aberta dividida assim:



- **Um imóvel de onze andares:**
os espaços abertos são utilizados como estacionamento e playground. A manutenção aumenta os encargos coletivos;



- **Dois imóveis de dois andares:**
um espaço aberto ocupado por estacionamento, não permitindo área aberta de lazer;



- **Vinte e quatro habitações unifamiliares:**
zona subdividida em 24 lotes, cada um ocupado por uma família



Quadra compacta baixa
Almere - C. de Portzamparc

IAT: 1
altura: 3 pavimentos + Cob
taxa de ocupação: 85%
lote: 1 ha



Quadra fechada miolo vazio
Rotterdam - F. Van Dongen

IAT: 2,5
altura: 3 / 11 pavimentos
taxa de ocupação:
lote: 100 x 350 m



Quadra semi-aberta

Viena - Zaha Hadid

IAT: 1,4

altura: 5 pavimentos

taxa de ocupação: 81 %

lote: 2.700 m²



Quadra aberta

Suisse/St Gallen - Baumschlager & Eberle

IAT: 1

altura: 5 pavimentos

taxa de ocupação: 15 %

lote: 2 ha.

A escolha de um procedimento de operação urbana para definir, na fonte, os termos da relação público-privado

Durante muito tempo consideradas uma curiosidade, por nossos parceiros europeus, as operações urbanas “à francesa” e seu sutil jogo de atores, entre público e privado, por meio das sociedades de economia mista, registraram certo sucesso até os anos 2000, todavia, atualmente, levantam dúvidas em vários aspectos: a primeira é que, salvo exceção ocorrida na França, o ato de reestruturar cabia quase que exclusivamente à iniciativa pública. Embora o setor privado conduzisse determinadas operações, quer por delegação de serviço público, quer por concessão, a definição do conteúdo das operações – e seu financiamento – cabiam ao poder público. No contexto atual de desengajamento do Estado e dos governos locais, este cenário está sendo amplamente questionado. Em segundo lugar, trata-se de encontrar dispositivos mais abertos, mais adequados à concorrência exigida pela Comunidade Européia, mas também mais flexíveis com relação às realidades econômicas presentes, conforme cada operação: especulação fundiária, remediação dos terrenos, financiamento das redes, etc. Por isso, ao combinar a necessidade de melhor distribuição dos papéis entre público e privado e de enfrentamento das realidades econômicas próprias de cada operação, procura-se ampliar o leque de escolha dos procedimentos, encontrando soluções “à la carte” e parcerias público-privado, nas quais o setor público mantém a função de regulador e negociador com o setor privado. O exemplo de Bordeaux Norte, no qual convivem uma Operação Urbana Consorciada privada sob concessão, uma operação pública gerenciada diretamente pela Prefeitura e uma Operação Urbana Consorciada pública, realizada por uma operadora privada, retrata a diversidade dos dispositivos implementados.



Les Bassins à Flots

Parceria entre a Prefeitura de Bordeaux e a CUB², que lidera, desde 1999, os estudos para a operação urbana da região de Les Bassins à Flots em Bordeaux. Muitas hipóteses já foram pensadas e numerosos projetos de infraestrutura foram feitos para um local onde há:

- preço elevado dos terrenos não equipados e poluídos pelas atividades industriais ocorridas;
- ocupação territorial pública débil: em torno de 15%; e
- custo da operação elevada em razão da ausência de redes e de equipamentos no setor.

O projeto teve uma nova dinâmica em 2009: um arquiteto urbanista será designado no primeiro semestre para definir um esquema urbano e o seu procedimento operacional para a operação no local. Poderá ser confiado ao arquiteto a função de Conselheiro para o andamento do projeto. Desde a sua nomeação, ele integrará a operação que a Municipalidade e a CUB executarão rio acima.

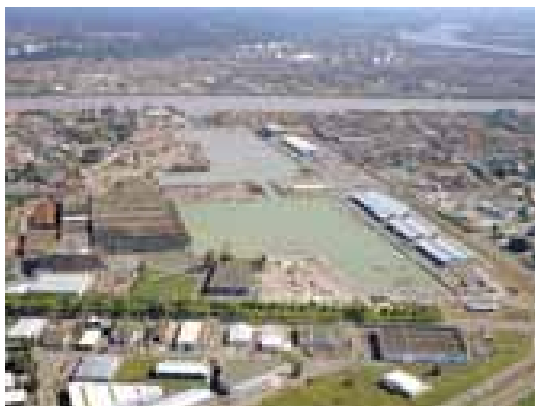
A Prefeitura e a CUB farão a operação a fim de que os habitantes e os atores econômicos participem da definição dos traços fundamentais do projeto. Por esse diálogo, a Prefeitura integrará os desejos e levará em conta os temores dos moradores com o objetivo de desenvolver o quarteirão inovador e harmonioso.

A operação mistura habitação, escritórios, comércio e equipamentos públicos.

- Estado do projeto: está sendo definido.
- Localização: boulevard Edouard Vaillant / Alfred Daney / Dupré de St-Mau-re / rive de la Garonne.
- As obras ainda não foram iniciadas.

2 CUB – Communauté Urbaine de Bourdeaux – A Comunidade Urbana de Bordeaux: foi criada em 1º de janeiro de 1968. Agrupa 27 comunidades com três objetivos: projetar grandes equipamentos urbanos, modernizar os serviços urbanos e desenvolver a economia local.

- Natureza do programa: operação urbana de um novo bairro.
- Financiamento: CUB / Porto Autônomo / União Européia.
- Parceria: CUB / Porto Autônomo de Bordeaux / Prefeitura de Bordeaux.



Comunidade Urbana de Bordeaux



Sector da bacia do rio Garrone

Berges du Lac

O projeto consiste na realização de um novo bairro misto com habitação e comércio tirando proveito das vantagens da proximidade do Lago e da estação de Tramway no coração do bairro. A parte oeste da operação é destinada a habitações, ao comércio e aos equipamentos públicos, enquanto na parte leste, limítrofe ao polo comercial de Auchan, poderá acolher uma extensão que permita recompor a fachada do centro atual sobre a avenida dos Quarenta Jornais. No total, são 1800 habitações, sendo 30% social, que serão construídas dentro dos 5 anos na nova ZAC³. A construção dessas habitações será acompanhada por um conjunto de equipamentos públicos: dois grupos escolares; um ginásio; um equipamento cultural; um espaço polivalente agrupando equipamentos destinados à primeira infância, idosos e um espaço dedicado às associações.

- Estado do projeto: em andamento / dossiê de criação da ZAC aprovado em dezembro de 2006.

³ ZAC – Zones d'Aménagement Concerté: são os espaços no interior dos quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público decide intervir para realizar uma operação urbana e equipar o terreno. É o caso de terrenos em que essa coletividade ou estabelecimento os adquiriu com vistas a cedê-los ou concedê-los posteriormente ao Poder privado ou público.

- Localização: avenue des Quarante Journaux - avenue Marcel Dassault.
- Início das obras: prevista para o início de 2009 / 600 habitações todos os anos durante três anos.
- Fim das obras: primeira fase prevista para 2010 / última prevista para 2012.
- Natureza do programa: 1 800 habitações (30 % de habitações sociais), equipamentos públicos de aproximadamente 12 500 m2.
- Projeto: Devillers architecte urbaniste / Agence Brochet - Lajus – Peyo.
- Execução: CUB (Bouygues aménageur), Ville de Bordeaux.



A margem do lago
27 ha. de terreno, de propriedade do consórcio intermunicipal
Consulta junto a operadoras para a realização de um bairro misto, com:

- Realização de bairro residencial, um dos grandes componentes do plano-guia de estruturação de Bordeaux Norte
- Inclusão de empreendimento comercial
- Uma proposta Alta Qualidade Ambiental, ação de destaque conduzida no território de Bordeaux norte

A programação para um bairro animado

Moradia (1.300 unidades no mínimo)

- Um empreendimento que atenda as orientações do PLH, de diversidade social e intergeracional
- Diversificação da situação das unidades e do seu tamanho

Produtos diversificados

- Unidades em pequenos prédios coletivos
- Imóveis casas (3 a 6 unidades)
- Casas unifamiliares

Distribuição das unidades por situação

- Aluguel	40%
- Aluguel subsidiado social (PLUS ou equivalente)	25 %
- Aluguel subsidiado intermediário	7.5 %
- Aluguel não subsidiado ou investidor	7.5 %
- Compra	60 %
- Arrendamento social	20 %
- Compra mercado	40 %

Distribuição das unidades por tamanho

- Quarto e sala grande estúdio	10 %
- 2 Quartos e sala	35 %
- 3 Quartos e sala	35 %
- 4 Quartos e sala	20 %

Equipamentos

Previsão de escola e equipamentos privados de proximidade, relacionados com lazer ou esporte

Atividades comerciais e de serviços: 7.2 ha. de terreno dedicados às atividades

Jardins-passeios: 7,3 ha. de terreno



Viabilidade – Cenário 1

Atividades comerciais apartadas do bairro residencial

Terreno parte norte: 19 ha

Terreno parte sul: 12 ha

Habitações: de 1100 à 1400

Superfície comercial:

• Terreno: 4,4 há (440x100m)

• Comércio: 22.000m²

• Estacionamento exterior: total 20.500m²

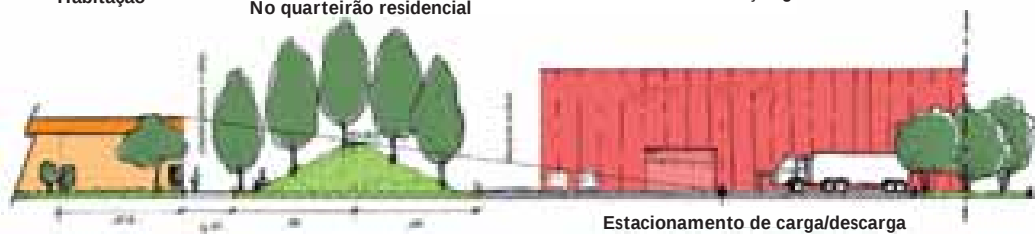


Cenário 1 Vista axonométrica parcial/corte demonstrativo

Habitação

Talude de proteção sonora
No quarteirão residencial

Edifício de serviços gerais



CORTE AA



Viabilidade - Cenário 2
Atividades comerciais implantadas na rua "Quarante Journaux" em frente ao supermercado Auchan

Terreno parte norte: 19 ha
Terreno parte sul: 12 ha
Habitações: de 1100 à 1400
Superfícies comerciais:
• Terreno: 5ha
• Comércio: 19.000m²
• Estacionamento de superfície



Modificações no espaço após Operação Urbana

Sustentar a qualidade urbana ao longo do projeto – um dispositivo a ser ajustado na fonte

Quanto mais aberto o jogo de atores, mais estes se multiplicam, mais premente se faz a necessidade de monitoramento da qualidade, ao longo de toda a operação urbana.

O fato de um dos grandes pontos positivos das Operações Urbanas Consorciadas parisienses ter sido a sua integração no tecido urbano, isso se deve, em grande parte, ao papel dos arquitetos e urbanistas-coordenadores, responsáveis pela fiscalização e ajustes, na fase de projeto e de realização dos diversos lotes e fases da

operação, em toda a sua complexidade. No entanto, isso também requer, cada vez mais, estipular e compartilhar regras comuns em territórios mutantes, vizinhos ou alvos de operações emergentes e futuras.

Assim, foram desenvolvidos em Bordeaux o Guia de qualidade urbana e desenvolvimento sustentável⁴ e a Carta de qualidade urbana da região *Hauts de Garonne*⁵, documentos que ilustram a necessidade de compartilhar, em meio a múltiplos atores, os “fundamentos” do ato urbano que, vez ou outra, ocorre num detalhe: tratar um andar térreo, reformar uma encruzilhada, tratar um córrego.

Isso não tira nada da necessidade de lançar mão de urbanistas-coordenadores, verdadeiramente referentes do território, mas sim, os ajuda a colocar os termos do monitoramento da qualidade pelo qual respondem.

4 Guia elaborado por Mario Cecconi e Fabien Derse entre fevereiro e agosto de 2007 como parte de um programa de mestrado. É destinado a políticos eleitos e planejadores e tem o objetivo de acompanhar a evolução do desenvolvimento sustentável em uma cidade.

5 Documento elaborado pela A'Urba, em 2004, que propõe a aplicação de princípios que resultam em ações complementares nos espaços públicos, com o objetivo de reforçar a identidade dos bairros e reconstruir em pouco tempo a paisagem urbana. Destina-se ao público em geral, mas principalmente a mestres de obras e àqueles que trabalham no projeto global do território de onze operações urbanas. Também tem como público os investidores que utilizam a concessão ou permissão de construir. A carta possui diretrizes relacionadas à qualidade urbana, paisagística e arquitetônica e usa como ferramentas didáticas:

- planos de composição urbana para situar os projetos em uma expansão territorial e recapitular as ações possíveis nos espaços públicos e privados;
- arquivos para ilustrar as soluções espaciais favoráveis à realização de uma cidade jardim e de uma cidade de bairro;
- um caminho favorável às escolhas arquitetônicas pertinentes.

Seminário Brasil-França de Operações Urbanas: O Debate Sobre Gestão de Operações Urbanas¹

Fabricao Leal de Oliveira

Arquiteto e Urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Atualmente trabalha no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, de Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

I. Introdução

O tema gestão das operações urbanas abarca aspectos de todas as demais temáticas (aspectos jurídicos, aspectos econômico-financeiros e aspectos urbanísticos) tratadas no Seminário, uma vez que se refere aos processos de elaboração, implementação e monitoramento das operações, assim como às formas de apropriação social dos seus resultados.

1 Este artigo foi elaborado com base nas discussões do grupo de trabalho GT4 - Gestão das Operações Urbanas, cujo debatedor foi Fabrício Leal de Oliveira. Participaram do grupo: Alessandra Guimarães Carvalho, Ana Carolina Maciel Conceição, Ana Maria Pereira Pires Pereira, André Luiz de Souza Castro, Carlos Henrique Reis Malburg, Cláudia Muricy, Dione Deise Laurindo Pereira, Flávio Danilo Torre, Joana D'Arc Couto Soares, Juliana Chequer Chammas, Kátia Kauark Leite, Livia de Oliveira Monteiro, Luiz Flávio Moura de Carvalho, Magnólia de Melo Jucá, Maria Helena de Lima Coutinho, Milton Botler, Natália Aguiar Mol, Patrícia Maria Nogueira Marchesini, Paulo Roberto Barroso Soares, Rogério Veiga Aranha, Rosane Biasotto, Rossana Honorato, Sarah Lúcia Alves França e Tatiana Ambrósio Batista.

Embora o propósito seja apresentar uma compilação dos principais pontos do debate e não as opiniões do autor sobre o tema. Registre-se que, por mais fiel que se pretenda a tradução da discussão, a neutralidade é sempre impossível – e mesmo indesejada, uma vez que mascara intenções sempre presentes –, daí a necessidade de enfatizar a responsabilidade exclusiva do autor sobre o conteúdo deste relato.

De fato, a gestão das operações foi tratada com maior ou menor profundidade em praticamente todas as apresentações dos expositores franceses e brasileiros e não apenas pelos expositores da *Mesa 4: Gestão das Operações Urbanas*, que, pretendia-se, constituiria a principal referência para o Grupo de Trabalho 4. Assim, a síntese de questões para a discussão que iniciou os trabalhos do Grupo teve que recuperar pontos tratados pelos expositores em todas as Mesas do Seminário e não apenas na sua Mesa específica.

De acordo com as orientações da coordenação do Seminário, o GT 4 Gestão de Operações Urbanas deveria tratar dos seguintes aspectos das operações urbanas:

- modelos de gestão, instrumentos e mecanismo de operação – formatos de parcerias públicas, público-privadas, modelos de operações urbanas;
- a Operação Urbana como um campo de relação entre governo local e outras instituições;
- objetos e tipos de operação, fases, formas de participação popular e controle social;
- elaboração e montagem de estruturas de participação social em projetos de operações urbanas;
- desenvolvimento de trabalho social vinculado a processos de planejamento e intervenções em áreas centrais.

Caberia a este grupo de trabalho, sem dúvida, a abordagem dos aspectos políticos e institucionais das operações urbanas, inclusive os que manifestam no campo urbanístico – articulação entre plano, projeto urbano, programa, desenho, execução das OU –, econômico-financeiro –, especialmente no que se refere à decisão de implementação da operação urbana e à avaliação do seu custo de oportunidade (porque esse projeto e não outro?) – e jurídico.

Dado o curto tempo e o largo escopo da tarefa, os pontos elencados foram, em maior ou menor medida, tratados no debate realizado no segundo dia do Seminário. Alguns puderam ser desenvolvidos em recomendações gerais, outros foram destacados para maior aprofundamento e estudo.

II. Questões Gerais para Discussão

As exposições realizadas no Seminário permitiram que fosse destacado um grupo de questões gerais para a discussão no GT 4:

1. O conceito de Operação Urbana

Uma questão preliminar levantada em muitas das apresentações no Seminário é aquela que interroga o próprio conceito de operação urbana. Sobre o que se discute quando se aborda o tema no Brasil: a operação urbana regida pelas diretrizes e princípios do Estatuto da Cidade² ou a prática brasileira de implantação do instrumento (o que se faz sob este rótulo no Brasil)?

Segundo o Estatuto da Cidade, a elaboração de uma operação urbana (i) deve prever a captura de mais imobiliárias geradas por investimentos públicos, (ii) exige o papel coordenador do Poder Público municipal e a participação deliberativa com controle social dos moradores e usuários permanentes e, também, (iii) a promoção da inclusão social e a valorização ambiental³. A gestão do processo é, obrigatoriamente, pública e municipal, sendo vedada a delegação para instituições privadas.

Já a prática brasileira parece mais voltada para dar legitimidade à flexibilização das normas urbanísticas e à venda de exceções à lei para implantação de projetos pouco relacionados – ou mesmo reforçadores – das grandes desigualdades nas cidades brasileiras. Além disso, nem sempre as justificativas para implantação de operações urbanas relacionam, claramente, as mudanças realizadas na legislação às melhorias nas condições vida ou na estruturação urbana.

2 “Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Estatuto da Cidade, art. 32, § 1º).

3 Este ponto recupera as ênfases da apresentação de Benny Schasberg, Secretário Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, na abertura do Seminário.

Outra leitura da Operação Urbana é aquela que a vê como um grande projeto urbano e, sendo assim, como um evento com expressão territorial capaz de promover uma ruptura no processo de desenvolvimento urbano, seja no que diz respeito às formas de reprodução da cidade ou de apropriação social do espaço, ou, ainda, às formas de planejamento e gestão das cidades. Daí a importância da avaliação do contexto com o qual interage uma operação urbana, especialmente (i) o contexto político para a sua elaboração, implementação e monitoramento – o que inclui a prospecção sobre as possibilidades de sua apropriação social – e (ii) o contexto institucional, o histórico legislativo do município e suas práticas de gestão, em particular os processos de definição de prioridades no orçamento municipal e as formas de relação entre Poder Público e atores sociais.

2. Gestão de Conflitos

Entre as interrogações necessárias para a avaliação da gestão das operações urbanas, podem ser destacadas as formas como os conflitos emergem no processo das operações e como são tratados pelo Poder Executivo Municipal – como se dá o processo de incorporação das demandas, por meio de quais canais institucionais e em quais momentos do processo.

Uma avaliação de processos de gestão de operações urbanas deveria incluir, entre os tópicos de investigação, os procedimentos adotados para fomentar a democracia participativa e a montagem de estruturas de participação social. Entre eles:

- a abertura de canais de discussão para definição dos projetos e programas das OU e os procedimentos de seu controle social;
- as formas de monitoramento;
- a existência de conselhos gestores das OU (composição e caráter – deliberativo ou consultivo).

3. Pré-Requisitos para a Gestão de uma Operação Urbana

Os expositores franceses destacaram, com bastante ênfase, a importância de estudos aprofundados para a realização de operações urbanas. As informações

detalhadas sobre o território de implantação da operação e sobre os seus eventuais impactos foram apresentados como tópicos fundamentais que dão instrumentos para a elaboração, implementação e o monitoramento das operações urbanas.

Apesar de não terem sido destacados aspectos políticos fundamentais relacionados aos diferentes contextos de implantação das operações – como, por exemplo, as operações urbanas se relacionam com processos de fortalecimento ou enfraquecimento de atores sociais específicos –, foram enfatizados os processos transparentes de gestão nos processos franceses, que envolveriam a ampla disponibilização de informação e a discussão de todas as etapas de implementação dos projetos.

Outro pré-requisito abordado, direta ou indiretamente, ao longo de todo o seminário, refere-se à capacidade institucional dos municípios brasileiros, pois muito poucos reuniriam as condições ideais – ou mesmo mínimas – para a gestão de operações urbanas que exijam informação de qualidade (sistemas de informação georreferenciada, cadastros imobiliários atualizados etc.), capacitação do corpo técnico municipal, mecanismos de controle social e estrutura institucional para montagem da operação.

4. Análise Crítica das Práticas

Os expositores paulistanos⁴ mencionaram as críticas existentes às experiências na cidade de São Paulo, que concentra a maioria das experiências de operações urbanas brasileiras com histórico importante de implantação e cujo principal exemplo – a Operação Urbana Faria Lima – serviu de referência para a redação dos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade.

Somando às críticas específicas mencionadas outras também disponíveis na literatura, podem ser apontadas como pontos da crítica às práticas brasileiras de operação urbana:

⁴ Paulo Sandroni e Nadia Somekh, responsáveis, respectivamente, pelas exposições brasileiras na Mesa 2: *Aspectos Econômico-Financeiros das Operações Urbanas* e na Mesa 3: *Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas*.

- a definição do programa da operação de acordo com interesses dos capitais imobiliário, financeiro ou comercial;
- a concentração do gasto público nas áreas de interesse do capital imobiliário;
- a precariedade da participação popular na definição do programa;
- a falta de mecanismos de distribuição de renda;
- o perigo de financeirização do desenvolvimento urbano (crítica específica realizada por Whitaker e Fix⁵ à experiência paulistana, tendo como referência o circuito de valorização do Cepac e sua efetivação ou na Operação Urbana);
- a desarticulação entre a operação urbana e o planejamento da cidade, especialmente no que se refere à falta de um projeto urbanístico global ao qual às operações urbanas se relacionem;
- a assunção, pelo Poder Público, de todos os riscos financeiros das OU – enquanto o financiamento, os riscos e os prejuízos são públicos, os principais benefícios costumam ser apropriados pelos investidores (em geral investidores imobiliários) que se beneficiam das novas condições normativas e urbanísticas viabilizadas pelas operações;
- a não inclusão dos custos indiretos nos totais dos custos das operações;
- os processos de gentrificação gerados por operações urbanas.

5. A Elaboração de Operações Urbanas

No que se refere à elaboração de operações urbanas, podem ser destacadas as seguintes contribuições das exposições e discussões:

a) Articulação com o planejamento:

Os expositores franceses destacaram a importância da articulação da operação urbana no processo de planejamento urbano, ou sua articulação com planos regionais, metropolitanos, municipais ou locais. Segundo alguns dos expositores, na França as operações seriam relacionadas e articuladas a um plano e a uma concepção

5 Em 2001, João Whitaker e Mariana Fix realizaram uma crítica contundente sobre os Cepacs em artigo publicado na Folha de São Paulo com o título “A urbanização e o falso milagre do Cepac” (Folha de São Paulo, 17 de abril de 2001). Mariana Fix, especialmente, dedicou-se à crítica das operações urbanas paulistanas, com livro e diversos artigos publicados sobre o tema.

de cidade, o que se opõe à visão fragmentada que predomina no Brasil. É citado, por exemplo, o caso, em Paris, das operações urbanas inseridas em uma estratégia global de valorização do leste municipal.

b) Custo de oportunidade e participação social:

Uma questão-chave diz respeito às formas de avaliação do custo de oportunidade da OU e às formas de definição da prioridade do gasto público, especialmente quanto aos canais de informação e participação acionados para este fim. Por outro lado, é fundamental qualificar o tipo de participação na definição do programa: se aberta à população em geral ou apenas à participação dos atores que contribuem (financiam) ou são fundamentais para a sua realização (os ditos atores “relevantes” ou *stakeholders*);

c) A justificativa para a operação:

A avaliação das justificativas para a realização de uma OU deveria considerar em quais campos de legitimação se encontram os argumentos favoráveis às mudanças da legislação e a quem elas mais beneficiam. É fundamental esclarecer o contexto político da justificativa, assim como os itens considerados no cálculo econômico ou as relações (caso existentes) entre os novos parâmetros urbanísticos e a criação de novas condições para ocupação.

d) Formas de cooperação interinstitucional:

A importância da cooperação entre municípios, entre níveis diferentes de governo e entre setores do governo.

e) Desenho da operação e território de implementação:

As operações de Rive Gauche (Paris) e Recife/Olinda têm elementos em comum (aquisição de terreno, investimento em infraestrutura e venda com direitos de construir vinculados), mas o mesmo método pode ser adequado ou não, dependendo da capacidade de investimento público e do seu custo de oportunidade, tendo em vista as diferenças entre a capital francesa e as carências da capital nordestina.

f) Reserva de área para habitação de interesse social (HIS):

Na discussão sobre a obrigatoriedade de reserva de área para habitação de interesse social no âmbito de operações urbanas, é preciso reter as diferenças que a expressão HIS tem na França (inclui habitação para uma faixa da classe média) e no Brasil (voltado para os estratos de renda mais baixa).

g) Financiamento da OU:

A avaliação das formas de participação pública e privada no financiamento das OU (se é voluntária ou impositiva, por meio da regulamentação dos instrumentos do Estatuto) é fundamental para a avaliação da distribuição dos seus riscos e benefícios. No caso de Recife/Olinda, como em outros exemplos brasileiros, o Poder Público assume todos os riscos da operação.

h) O compromisso político com as OU:

O compromisso político com o projeto leva a que o sucesso seja garantido com investimentos públicos, que podem ser crescentes no caso de fracassos iniciais. Geralmente as OU precisam de um investimento público âncora para atrair investimentos privados (caso da OU Faria Lima) e há casos de fracassos em projetos públicos (não necessariamente operações) que comprovam que o compromisso político pode culminar em investimentos públicos crescentes – *vide*, por exemplo, os investimentos no Teleporto Rio de Janeiro ou nos equipamentos dos Jogos Pan-americanos de 2007, no Rio de Janeiro.

6. A Implementação de Operações Urbanas

Foram apontados como pontos a ser aprofundados na implementação de uma operação urbana:

- as formas de construção de compromissos e garantias entre os atores sociais envolvidos na operação – especialmente Poder Público e iniciativa privada;
- a segurança jurídica;

- a definição da unidade executora da OU: deve corresponder a um setor da Prefeitura ou deve ser criada uma estrutura institucional específica de gestão?
- tempo de elaboração e realização total de uma OU: a operação Rive Gauche tem um horizonte de implantação de 24 anos; a de Bordeaux, 7 anos; a OU Faria Lima tem um histórico de mais de 10 anos.

7. O Monitoramento de Operações Urbanas

Quanto ao monitoramento de operações urbanas, foram citadas as condições políticas, institucionais e técnicas necessárias.

8. A Apropriação Social das Operações Urbanas

No balanço das experiências de realização de operações urbanas, além do cotejamento entre programa planejado e seus resultados alcançados, devem ser avaliadas as formas de sua apropriação social.

9. Gestão de Operações Urbanas em Áreas Centrais

Finalmente, foi levantada a necessidade de reservar um espaço para a discussão no tema central do Seminário, que privilegia a elaboração de operações urbanas para a reabilitação de áreas centrais. Sobre este aspecto, o foram enfatizados os seguintes pontos:

a) A utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a promoção da ocupação dos vazios urbanos nas áreas centrais, ainda que conhecidas as dificuldades políticas de sua regulamentação e implementação.

b) A necessidade de perseguir o objetivo central de promoção do acesso a terra urbanizada e bem localizada para todos (MCIDADES).

c) A promoção de habitação de interesse social em áreas valorizadas por meio da (i) criação de zonas de especial interesse social, (ii) construção subsidiada de habitação de interesse social e (iii) locação social. Sobre os dois primeiros pontos

foram levantadas as dificuldades de manutenção da população de baixa renda; sobre o último (locação social, comum na França), foram levantadas diversas questões relacionadas à sua viabilidade, tendo em vista a necessidade de gestão pública dos imóveis e as enormes diferenças entre o passivo social na França e no Brasil.

d) As formas de definição do polígono da intervenção – se restritos ao centro tradicional ou se ampliado para incorporar áreas adjacentes.

e) As especificidades das propostas para os centros urbanos. Entre os casos tratados no Seminário, podem ser anotados:

- Caso de São Paulo – programa voltado para a diversidade e apropriação popular do centro. A volta das sedes administrativas para o centro contrasta com o caso de Belo Horizonte, com a retirada da administração pública estadual para a periferia.

- Todos os projetos apresentados propunham alguma forma de recuperação do ambiente urbano – em Bordeaux foi produzido um guia de qualidade urbana para a elaboração de projetos.

- Bordeaux – programa voltado para a moradia, atividades econômicas e ênfase na melhoria da mobilidade urbana.

- Recife-Olinda – programa de revitalização do centro histórico e renovação do centro expandido, com destaque para a importância turística e cultural.

III. Os Resultados do Processo de Discussão

Após a realização dos debates sobre as questões colocadas acima – além de muitas outras –, foram destacados para apresentação em plenário um conjunto de questões a considerar para a elaboração, implementação e monitoramento de operações urbanas, além de recomendações para a gestão municipal.

As conclusões do GT 4 sobre a gestão das operações urbanas se organizaram em torno dos seguintes pontos:

1. Resgate do protagonismo do Poder Público.
2. Estrutura de gestão de operações urbanas – aspectos operacionais.

3. Participação popular na elaboração, implantação e monitoramento de operações urbanas.
4. Condições institucionais para a realização de operações urbanas.
5. Recomendações para a elaboração de lei de operações urbanas.
6. Recomendações para a realização de operações urbanas em áreas centrais – programa e conteúdos.

Estes pontos são apresentados a seguir, tendo como base os quadros sintéticos preparados pelo GT 4 e apresentados para todos os participantes do Seminário.

1. Resgate do protagonismo do Poder Público

Registro do GT 4 apresentado no Seminário

Idéia/questão central: É fundamental resgatar o papel de controle do Poder Público sobre as operações urbanas. A distorção causada pelo excessivo protagonismo da iniciativa privada na condução de operações urbanas no Brasil (em contraste com o exemplo francês) pode queimar/inviabilizar um instrumento importante para a estruturação urbana disponível para a administração municipal.

Polêmicas: Delegação de alguns aspectos da gestão para estruturas privadas, como a criação de instituições privadas (agências de urbanismo) a serviço do Poder Público no âmbito de realização/elaboração de operações urbanas.

Comentários: Embora a grande maioria dos presentes defendesse o protagonismo do Poder Público na gestão das operações urbanas – alguns consideraram o termo “protagonismo” suave demais para corresponder à plena gestão e coordenação pública de todos os processos. Houve também quem se sensibilizasse pela apresentação de Jean-Baptiste Rigaud que, tendo como referência a experiência de Bordeaux, defendeu uma maior delegação de funções e poderes para as instituições privadas.

2. Estrutura de gestão de operações urbanas – aspectos operacionais

Registro do GT 4 apresentado no Seminário

Idéia/questão central: Necessidade de criação de uma estrutura de planejamento municipal que abranja também os aspectos jurídicos e econômico-financeiros. A necessidade de continuar o processo de discussão sobre os aspectos operacionais da OU – estrutura de gestão, metodologia, aspectos técnicos etc. Vinculação do processo de gestão da operação a um sistema centralizado de planejamento e controle.

Polêmicas: 1) Criação de uma estrutura autônoma do ponto de vista administrativo-financeiro para a gestão das operações urbanas. 2) Uma estrutura geral para operação urbana x cada caso uma estrutura adequada.

Comentários: O tempo de discussão no Seminário não foi suficiente para que fossem aprofundados os aspectos operacionais das operações urbanas, ainda que tenham sido destacados alguns pontos fundamentais, como a necessária articulação com um sistema de planejamento. Embora todos os participantes que manifestaram sua opinião tenham levantado a necessidade de criação de uma estrutura institucional de apoio à gestão de operações, não se chegou a um acordo sobre o escopo ou o caráter dessa estrutura.

3. Participação popular na elaboração, implantação e monitoramento de operações urbanas

Registro do GT 4 apresentado no Seminário

Idéia/questão central: Instaurar um processo de interação com a população desde o início em todas as etapas do processo de operações urbanas. Instituição de canais formais de participação.

Recuperar da experiência francesa a idéia de dar transparência a todo processo de elaboração, implementação e monitoramento da operação urbana. Na experiência, o governo local apresenta os objetivos, as justificativas do conjunto e de cada etapa do processo e institui a idéia do “Livro Branco” – documento onde, aos poucos, o governo local apresenta os aspectos técnicos e políticos referentes ao processo e incorpora/registra o processo de construção da operação com participação da população.

Comentários: Não houve divergência quanto à necessidade de ampliar a participação da população no processo de definição e gestão de operações urbanas no Brasil. Foi dado destaque especial à necessidade de conferir maior transparência aos processos, em especial por meio de um processo de transmissão da informação e de abertura para participação da população em todas as etapas de construção das operações. Como um exemplo de mecanismo de transparência na gestão, foi incluída a experiência francesa tal como relatada por Jean-Baptiste Rigaudy.

4. Condições institucionais para a realização de operações urbanas

Registro do GT 4 apresentado no Seminário

Idéia/questão central: Qual a estrutura mínima para a realização de operações urbanas? Necessidades: sistemas de informação, capacitação técnica, estrutura institucional. Adequar a formatação da OU às condições institucionais existentes.

Comentários: Outro ponto sobre o qual não houve divergências diz respeito às condições institucionais para a realização de operações urbanas, especialmente no que se refere à disponibilidade e às condições de gestão da informação, à capacitação do quadro técnico das Prefeituras municipais e à estrutura institucional – já referida no tópico 2. *Estrutura de gestão de operações urbanas – aspectos operacionais*. Foi comentado, por exemplo, que praticamente nenhum município brasileiro teria condições institucionais, hoje, de promover a gestão adequada de uma operação como a OU Faria Lima, realizada em São Paulo, e que inspirou o artigo específico do Estatuto da Cidade.

Como conclusão, a maior parte do grupo manifestou-se favorável à recomendação de uma implementação cautelosa das Operações Urbanas que preveem que o formato, o tipo e o escopo da operação devem se adequar às condições institucionais existentes.

5. Recomendações para a elaboração de lei de operações urbanas

Registro do GT 4 apresentado no Seminário

Polêmica: Incluir na operação urbana a obrigatoriedade de investimentos (em discussão: reserva de áreas, subsídios diversos, urbanização etc.) em habitação de interesse social x posições contrárias que enfatizam que não se deve fechar ainda mais o conteúdo já registrado no Estatuto.

Comentários: Não houve acordo, entre os membros do GT 4, sobre a obrigatoriedade de reserva de área para habitação de interesse social dentro do perímetro da operação urbana, em contraste com a idéia geral que prevaleceu no Seminário.

6. Recomendações para a realização de operações urbanas em áreas centrais – programa e conteúdos

Registro do GT 4 apresentado no Seminário

- (a) Implantação de instrumentos constitucionais do Estatuto para ocupação dos vazios urbanos (inclusive para edificações subutilizadas).
- (b) Discutir a possibilidade da locação social como forma de evitar a gentrificação e atrair com maior velocidade a ocupação desses vazios com população de baixa renda.
- (c) Evitar a segregação dos projetos habitacionais (estímulo da diversidade, *mix* de usos e tipologias residenciais de baixa e média renda). Segundo a experiência francesa, quanto menor a escala de intervenção mais eficaz a produção de uma diversidade interna.
- (d) Criação de Zeis e da figura do imóvel de especial interesse social, além de ações de regularização fundiária – considerada também a amplitude dada pelas Leis 11.481/2007 e 11.483/2007.

Comentários Finais

Além dos pontos destacados, os participantes do GT 4 recomendaram que fosse implementado um processo de capacitação em operações urbanas voltado para técnicos e gestores públicos.

As polêmicas que surgiram no debate e a necessidade de maior aprofundamento dos aspectos operacionais das OU revelam que as questões que cercam a temática sugerem, no mínimo, uma abordagem cautelosa do tema, em oposição à disseminação da adoção da OU como panacéia para a implantação de grandes projetos urbanos.

