

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E TECNOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Fábio José Ferraz

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO
APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO EM DIFERENTES CONTEXTOS**

Campinas

2018

FÁBIO JOSÉ FERRAZ

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO

Aplicação do instrumento em diferentes contextos

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito para obtenção do título de doutor em urbanismo.

Área de concentração: Urbanismo

Orientador: Prof. Dr. Denio Munia Benfatti

Campinas

2018

Ficha catalográfica elaborada por Marluce Barbosa CRB 8/7313
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

t711.4 Ferraz, Fábio José.

F381o Operações urbanas consorciadas em São Paulo: aplicação do instrumento em diferentes contextos / Fábio José Ferraz. - Campinas: PUC-Campinas, 2018.
340 f.

Orientador: Denio Munia Benfatti.

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Inclui anexo e bibliografia.

1. Planejamento urbano. 2. Espaço urbano. 3. Planejamento urbano - Projetos. 4. Política urbana. 5. Direito urbanístico. I. Benfatti, Denio Munia. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD – 22. Ed. t711.4

FÁBIO JOSÉ FERRAZ


“OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO: APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO EM DIFERENTES CONTEXTOS”

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito para obtenção do título de Doutor em Urbanismo.


Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Denio Munia Benfatti


Tese defendida e aprovada em 29 de Junho de 2018 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:




Prof. Dr. Denio Munia Benfatti
Orientador da Tese e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof. Dr. Laura Machado de Mello Bueno
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof. Dr. Renata Baesso Pereira
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof. Dr. Luiz Guilherme Rivera De Castro
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof. Dr. Jeroen Joahannes Klink
Universidade Federal do ABC

DEDICATÓRIA

Aos meus queridos pais Nadir e Sebastião,
com amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento dessa tese não teria sido possível sem o apoio de um grupo de pessoas que, de uma forma ou de outra, me inspiraram e/ou me deram preciosos subsídios psicológicos, intelectuais e financeiros.

Isso posto, agradeço primeiramente ao Professor Denio Munia Benfatti pela orientação sempre presente com seus questionamentos, conjecturas, elucubrações e incentivos.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, em especial, aos Professores Laura Machado de Mello Bueno, Maria Cristina da Silva Schicchi, Jonathas Magalhães Pereira da Silva e Wilson Ribeiro dos Santos Junior que me proporcionaram a oportunidade de estabelecer contato com temas bastante caros à minha pesquisa, aos Professores Luiz Guilherme Rivera de Castro (FAU-Mackenzie), Jeroen Johannes Klink (UFABC) e Renata Baesso Pereira (POSURB-PUC Campinas) que, juntamente com os Professores Denio e Laura, participaram da Banca Examinadora dessa tese indicando pontos falhos, melhoramentos e possíveis futuros desdobramentos de pesquisa.

Agradeço, por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Pontifícia Universidade Católica de Campinas pelo financiamento de meu curso através de taxa escolar e bolsa de doutorado sem as quais o mesmo não teria se realizado.

O delineamento do objeto de pesquisa e a elaboração dessa tese se deram ao longo de um processo de desenvolvimento acadêmico proporcionado pelo curso de doutorado, processo esse no qual tive contato com pesquisadores, professores e colegas, textos, teses, teorias e experiências relativas às questões urbanas de modo que seria impossível citar a todos que contribuíram para a realização desse trabalho, mas inocentá-los de quaisquer falhas.

EPÍGRAFE

[...] a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipos de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais nossos valores estéticos. O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

David Harvey, *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes – Selo Martins, 2014.

RESUMO

A tese versa sobre as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como instrumento de planejamento, produção e gestão democrática do espaço urbano, tendo como parâmetros exemplos estrangeiros de grandes projetos urbanos e as OUCs atualmente vigentes na cidade de São Paulo atrelados aos seus diferentes contextos político-institucionais, econômico-financeiros e territoriais. Considerando as possíveis inovações trazidas ao modelo pela OUC Bairros do Tamanduateí – atualmente um Projeto de Lei em análise na Câmara Municipal – nos perguntamos se e como essa nova OUC pode interferir na contradição dada, por um lado, pela lógica dos mercados imobiliário e financeiro imanente à produção do espaço urbano e, por outro, pela garantia do direito à cidade estabelecida pelo Estatuto da Cidade e reforçada pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 diferenciando-se, assim, de suas congêneres e proporcionando resultados condizentes com seus objetivos e diretrizes.

Palavras-chave: Operações Urbanas Consorciadas, políticas urbanas, produção do espaço urbano, direito à cidade.

ABSTRACT

This thesis examines Urban Operations in Consortium (OUCs) as a tool for planning, production and democratic governance of urban space, taking all the valid OUCs in São Paulo (Brazil) up to date as the object of research with the ongoing discussion about possible innovations brought to the model by the new OUC Bairros do Tamanduateí currently in analysis by Câmara Municipal de São Paulo (The Town Hall). Considering these innovations and the different political, institutional, economic and territorial contexts, we have asked how OUC Bairros do Tamanduateí may interfere in the contradiction between, on one hand, by the logics of financial and real estate markets immanent to the production of urban space and, on the other, by the warranty of the right to the city established by Estatuto da Cidade (the City Act) reinforced by the 2014's São Paulo Master Plan, being differentiated from the previous ones and generating outputs befitting to its objectives.

Keywords: Urban Operations, urban policy, production of urban space, the right to the city.

ABREVIATURAS

ABC - Região dos Municípios Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul e Diadema

ACA - Área Adicional de Construção

AEL - Áreas de Estruturação Local

AIU - Áreas de Intervenção Urbana

AMF - Associação de Moradores das Favelas Impactadas no Perímetro da Operação

APEOP - Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas

APP - Áreas de Preservação Permanente

APPD - Aliança Público-Privada para o Desenvolvimento

AR/AS - Administração Regional de Santo Amaro

AR/JA - Administração Regional do Jabaquara

ADB - Área Diretamente Beneficiada

AIB - Área Indiretamente Beneficiada

APUR - *Atelier Parisien d'Urbanisme*

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM&F Bovespa - Bolsa de Mercadorias & Futuros/Bolsa de Valores de São Paulo

BNDESPAR - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Participações

BRA - *Boston Redevelopment Authority*

BRT - *Bus Rapid Transit*

BTSA - Bairros do Tamanduateí Sociedade Anônima

CA - Coeficiente de Aproveitamento

CADES - Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CCI *Paris Ile-de-France - Chambre de Commerce et l'Industrie de Paris*

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo

CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

CEAGESP - Central de Entrepósitos e Armazéns de São Paulo

CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção

CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CiU - *Convergencia i Unió*

CMPU - Conselho Municipal de Política Urbana

CMVC - Consórcio Mooca-Vila Carioca

CNLU - Comissão Normativa de Legislação Urbana

CPC - *Comité Permanent de Concertation*
CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DESENVOLVE SP - Agência de Desenvolvimento Paulista
DETR - *Department of the Environment, Transport and the Regions*
DGOTDU - Direccção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DJC - *Docklands Joint Committee*
DLR - *Docklands Light Railway*
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização
EPSU - *European Federation of Public Service Unions*
EUA - Estados Unidos da América
EZ - *Enterprises Zones*
FAU/USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FMH - Fundo Municipal de Habitação
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNDURB - Fundo de Desenvolvimento Urbano
GLA - *Greater London Authority*
GLC - *Greater London Council*
HABISP - Sistema de Informação para Habitação Social na Cidade de São Paulo
HIS - Habitação de Interesse Social
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAURIF - *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France*
IE - Instituto de Engenharia
LAP - Licença Ambiental Prévia
LCCI - *London Chamber of Commerce and Industry*
LDDC - *London Docklands Development Corporation*
MEM - Macroárea de Estruturação Metropolitana
MPEPAH - *Modificación del Plan Especial del Patrimonio Arquitectónico Histórico-artístico de la ciudad de Barcelona*
MPGM - *Modificación del Plan General Metropolitano*
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU - Organização das Nações Unidas
OU - Operação Urbana

OUC - Operação Urbana Consorciada
OUC - Operação Urbana Controlada
OUCAB - Operação Urbana Consorciada Água Branca
OUCAE - Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
OUCBT - Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí
OUCEN - Operação Urbana Centro
OUCFL - Operação Urbana Consorciada Faria Lima
OUI - Operação Urbana Imobiliária
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento
PAZ - *Plan d'Aménagement du Zone*
PDE - Plano Diretor Estratégico
PEI - *Plan Especial de Infraestructuras*
PERI - Plano Especial de Reforma Interior
PEU - *Plan Estrategico Urbano*
PGM - *Plan General Metropolitano*
PIU - Projeto de Intervenção Urbana
PL - Projeto de Lei
PLA - *Port of London Authority*
PLU - *Plan Local d'Urbanisme*
PMDB - Partido do Movimento Social Brasileiro
POS - *Plan d'Occupation dels Sols*
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPEP - Plano Programa do Leste de Paris
PPIP - *Plan de Patrimonio Industrial para el Poblenou*
PPP - Parceria Público-Privada
PSC - *Parti dels Socialistes de Catalunya*
PSIRU - *Public Services International Research Unit*
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PUE - Plano Urbanístico Específico
RATP - *Régie Autonome des Transports Parisiens*
RIMA - Relatório de Impacto de Meio Ambiente
RPR - *Rassemblement pour la République*
SDAU - *Schème Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*

SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

SEM - *Société d'Economie Mixte*

SEMAPA - *Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris*

SEMPA - Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo

SF - Secretaria Municipal de Finanças

SIURB - Secretaria Municipal de Urbanismo

SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMT - Secretaria Municipal de Transportes

SNCF - *Société Nationale des Chemins de Fer Français*

SPE - Sociedade de Propósito Específico

SP-Urbanismo - São Paulo Urbanismo

SVMA - Secretaria do Verde e Meio Ambiente

TICs - Tecnologias de informação e comunicação

UDC - *Urban Development Corporation*

UMM - União dos Movimentos de Moradia

ZAC - *Zone D'Aménagement Concerté*

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZPI - Zonas de Produção Predominantemente Industrial

ZPO - Zonas de Pré-condicionamento de Operações Urbanas

FIGURAS

Figura 01: Regiões de Boston com projetos de redesenvolvimento

Figura 02: Área de Redesenvolvimento da *London Docklands Development Corporation*

Figura 03: Área da *Isle of Dogs Enterprise Zone*

Figura 04: Área da ZAC *Paris Rive Gauche*

Figura 05: Grandes rodovias e ferrovias em relação à *Paris Rive Gauche*

Figura 06: *Paris Rive Gauche* – setores de desenvolvimento

Figura 07: *Paris Rive Gauche* – usos do solo

Figura 08: *Paris Rive Gauche* – transportes

Figura 09: Plano de Barcelona

Figura 10: Distrito de *San Martí* e seus bairros

Figura 11: Perímetro da *22@Barcelona*

Figura 12: *22@Barcelona* – usos do solo

Figura 13: Parâmetros e incrementos de edificabilidade trazidos pelo MPGM

Figura 14: Linha do Tempo das Operações Urbanas

Figura 15: Localização das Operações Urbanas no Plano Diretor 1985-2000

Figura 16: Localização das demandas de Operações Interligadas e conjuntos de HIS

Figura 17: Operações Urbanas apresentadas paralelamente ao Plano Diretor de 1991

Figura 18: Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo

Figura 19: Perímetro da OU Anhangabaú

Figura 20: perímetros das OUC Anhangabaú e Centro

Figura 21: Perímetro da OU Água Branca

Figura 22: Perímetro Expandido da OUC Água Branca

Figura 23: Estoque de áreas adicionais de construção

Figura 24: Equivalência entre CEPAC e área adicional de construção (ACA)

Figura 25: Perímetro da OU Faria Lima

Figura 26: Estoque de área de construção adicional (ACA) por setor e geral (em m²)

Figura 27: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada (em setores)

Figura 28: Distribuição de estoques de ACA por setores

Figura 29: Consumo de estoques de áreas de construção adicional

Figura 30: Intervenções públicas concluídas

Figura 31: Intervenções públicas concluídas

Figura 32: Intervenções públicas concluídas

Figura 33: Perímetro de Adesão da OUCBT e os grandes eixos viários

Figura 34: Perímetro da OUCBT sobre a Macroárea de Reestruturação Urbana e Subprefeituras

Figura 35: OUC indicadas no Plano Diretor Estratégico de 2002

Figura 36: Novas OUCs propostas pela Gestão Kassab (2009-2012)

Figura 37: Localização da OUC Mooca-Vila Carioca

Figura 38: Macroáreas no Plano Diretor Estratégico de 2014

Figura 39: Macroárea de Estruturação Metropolitana no PDE de 2014

Figura 40: Setores e subsetores da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí

Figura 41: Coeficientes de Aproveitamento Máximo na OUCBT

Figura 42: Aglomerações subnormais e ZEIS na OUCBT

Figura 43: Mobilidade na OUCBT

Figura 44: Equipamentos sociais por setor na OUCBT

Figura 45: Localização dos polos de desenvolvimento econômico na OUCBT

Figura 46: Áreas verdes na OUCBT

Figura 47: Patrimônio histórico e cultural na OUCBT

QUADROS

Quadro 01: Números do Relatório Anual da LDDC (1997)

Quadro 02: Propriedade das terras na área das *London Docklands* em 1980 (em acres)

Quadro 03: Metas de 22@*Barcelona*

Quadro 04: 22@*Barcelona* – Resultados

Quadro 05: Distribuição de estoques por setor, subsetor e categorias de uso (OUCAB)

Quadro 06: Resumo da movimentação financeira com base em Outorga Onerosa

Quadro 07: Resumo da movimentação financeira com base em CEPACs

Quadro 08: OU Faria Lima – Programa de investimento

Quadro 09: Resumo da movimentação financeira (até 31/01/2018)

Quadro 10: Equivalência de CEPACs por ACA e modificação de usos e parâmetros

Quadro 11: Resumo da movimentação financeira

Quadro 12: Habitação de interesse social

Quadro 13: Distribuição de estoques de potencial adicional de construção na OUCBT

Quadro 14: Equivalência em CEPAC por setor na OUCBT

GRÁFICOS

Gráfico 01: Propostas deferidas de participações privadas (por ano de protocolo)

Gráfico 02: Área adicional de construção consumida (em m²)

Gráfico 03: Receitas e Despesas da OUC Água Branca

Gráfico 04: Propostas de consumo de ACA deferidas (por ano de protocolo)

Gráfico 05: Estoque de ACA consumido entre 1995 e 2016 (em m²)

Gráfico 06: Receitas e Despesas da OUC Faria Lima

Gráfico 07: Valores arrecadados em leilões de CEPACs (em R\$)

Gráfico 08: Preço realizado nos leilões por unidade de CEPAC

Gráfico 09: Número de propostas de consumo de estoque por participação privada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO 1 – O PROCESSO DE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO SOB O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	30
A cidade contemporânea: pós-moderna e neoliberal	32
O capitalismo contemporâneo e a imbricação entre os capitais imobiliário e financeiro	39
Produção e reprodução do espaço urbano como conflito de interesses e o papel das políticas públicas	51
CAPÍTULO 2 – OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ENTRE A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE E A CONSTRUÇÃO ESPECULATIVA DO LUGAR.....	53
OUCs como instrumento de planejamento urbano	53
As OUCs entre o Estatuto da Cidade e o Direito à Cidade	55
Articulações público-privadas nas OUCs e “construção especulativa do lugar”	68
Os CEPACs como principal instrumento de viabilização das OUCs.....	77
CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIAS DE GRANDES PROJETOS URBANOS EM PAÍSES CENTRAIS	81
Contextualização, Conceituação, Metodologia e Matriz de Análise.....	82
A experiência de renovação da frente de água central de Boston	89
A regeneração da região das docas londrinas e a cultura dos negócios	96
A experiência das funções diversas da ZAC Paris Rive Gauche	118
22@Barcelona e o projeto de cidade do conhecimento.....	142
CAPÍTULO 4 – A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO NO DESENVOLVIMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO	173
O Plano Diretor de 1991.....	183
As Operações Urbanas na década de 90	187
A Operação Urbana Anhangabaú/Centro	189
A Operação Urbana Água Branca	195
A Operação Urbana Consorciada Faria Lima	214
A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada	226
CAPÍTULO 5 – A OUCBT ENTRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO, O MODELO DE OPERAÇÃO E O PROJETO DE LEI.....	242
Caracterização da área.....	243
O Plano Diretor Estratégico de 2002.....	246
A Operação Urbana Diagonal-Sul.....	249
Operação Urbana Consorciada Mooca-Vila Carioca.....	252
O Plano Diretor Estratégico de 2014.....	256
O Projeto de Intervenção Urbana da OUCBT	261

Instrumentos Inovadores	280
O Programa de Intervenções	283
Os CEPACs e o mecanismo de financiamento da OUCBT	284
Estratégias de gestão	288
CAPÍTULO 6 – AS OUCS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO E TERRITORIAL.....	293
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	302
ANEXO I - Linha temporal da regeneração das London Docklands	313
ANEXO II – Linha temporal da operação <i>Paris Rive Gauche</i>	315
ANEXO III – Linha temporal de 22@Barcelona	323

INTRODUÇÃO

Essa tese versa sobre as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como instrumento de planejamento, produção e gestão democrática do espaço urbano, tendo como objeto os exemplos desenvolvidos na cidade de São Paulo até o presente momento com a discussão sobre possíveis inovações ao modelo trazidas pela OUC Bairros do Tamanduateí, atualmente como Projeto de Lei em discussão na Câmara Municipal.

Inseridas no arcabouço jurídico-legal das políticas urbanas definidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), mas anteriores a esse, as OUCs em São Paulo têm se mostrado pouco eficazes na promoção geral do direito à cidade estabelecendo processos de reconversão de áreas em prol de interesses privados definidos pelos mercados imobiliário e financeiro e relegando a segundo plano interesses genuinamente públicos. Tal afirmação se assenta na premissa de que existe uma contradição entre interesses públicos objetivados na construção das OUCs e a produção do espaço urbano que é dominada por interesses de mercado e pela comercialização de exceções das leis de uso e ocupação do solo que lhes dão viabilidade econômico-financeira.

Mais do que um instrumento urbanístico circunscrito ao lote, as OUCs suscitam a transformação estrutural de grandes áreas urbanas, implicam em articulações público-privadas como mecanismo de financiamento, criam novas dinâmicas territoriais e incidem sobre o cotidiano de moradores e usuários. São, portanto, grandes oportunidades de desenvolvimento urbano, econômico e social que se dão sob iniciativa do Governo Municipal mas também – no caso de São Paulo – por demanda do mercado imobiliário que define novas áreas de expansão e desenvolvimento.

Os primeiros exemplos das OUCs se concretizaram nos Estados Unidos da América e na Europa como grandes projetos de reestruturação urbana em contextos de mudança de orientação do planejamento e gestão urbanos resultante de processos de reestruturação produtiva, de crises fiscais e de fim do Estado de Bem-Estar em países ocidentais nas décadas de 70 e 80, cada qual refletindo as realidades político-institucionais distintas. Em São Paulo, desde 1985, quando o instrumento foi primeiramente previsto na proposta de um Plano Diretor, conceitos, modelos e mais de uma dezena Operações Urbanas já foram propostas com quatro delas implementadas e ainda em vigência.

Ao longo desse período, o panorama político-institucional no Brasil tem se modificado substancialmente. A promulgação da Constituição Federal de 1988 com um capítulo

específico sobre a Política Urbana e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade instituíram o direito à cidade como uma de suas principais diretrizes, estabelecendo como tal o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Na prática, o direito à cidade vem sendo construído ao longo dos últimos cinquenta anos manifestando politicamente o posicionamento e as reivindicações de diversos atores sociais no espaço urbano e na esfera pública.

O Estatuto da Cidade, como conjunto de princípios e de instrumentos urbanísticos que apresenta uma nova concepção de cidade assim como uma nova metodologia de planejamento e gestão urbanas, conferiu ao Plano Diretor um papel de destaque em tal processo e impôs aos demais instrumentos urbanísticos – entre eles as OUCs – a necessidade de articulação aos seus objetivos e diretrizes.

Concomitantemente a esse período de construção recente da política urbana brasileira, no entanto, como resultado da globalização e de um novo estágio do desenvolvimento capitalista contemporâneo, cada vez mais e de modo sistêmico, a articulação entre o capital financeiro e o capital imobiliário vem se apropriando do espaço urbano com objetivos de acumulação e reprodução cumprindo um papel importante para a mobilidade do capital e para a dinâmica da economia contemporânea.

Ao embasar-se em diversas articulações público-privadas – em especial pela comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) – como estratégia de viabilização econômico-financeira de obras e intervenções públicas, as OUCs criam condições vantajosas de negociação de áreas adicionais de construção a agentes dos mercados imobiliário e financeiro bem como de atuação de seus interesses na produção do espaço nos perímetros delimitados pelo instrumento.

Assim, a (re)produção do espaço urbano pelas OUCs será resultado da atuação de diversos processos, atores, grupos e setores socioeconômicos: do Estado (representado pela Prefeitura Municipal com todo o aparato jurídico-legal e de políticas públicas urbanas), dos agentes imobiliários e financeiros (interessados no financiamento, produção e comercialização de bens imobiliários para geração de lucros) e da população residente e usuária do território em questão.

Tendo arrecadado aproximadamente R\$10 bilhões até 2016¹, as quatro OUCs vigentes em São Paulo possibilitaram a construção de novas ruas, avenidas, pontes, viadutos, sistemas de infraestrutura, urbanização de favelas e novas unidades habitacionais, a implantação de linhas de metrô, corredores de ônibus, ciclovias, praças, espaços públicos e diversas outras intervenções urbanas. Por outro lado, passaram também a ser entendidas como uma “nova forma de incorporação imobiliária”, como um instrumento para a “construção especulativa do lugar” ou uma “fórmula mágica das parcerias público-privadas” na medida em que geram colateralmente especulação imobiliária, gentrificação, expulsão de moradores e concentração de recursos orçamentários em determinadas regiões da cidade.

Após 17 anos de promulgação do Estatuto da Cidade, os instrumentos por ele definidos – em especial o Plano Diretor e as OUCs – ainda carecem de um maior aprimoramento tanto no que se refere ao planejamento quanto à gestão, haja vista os resultados contraditórios que as OUCs tem apresentado em São Paulo até o presente momento em relação aos objetivos e diretrizes que compõem sua fundação.

A proposta da OUC Bairros do Tamanduateí – atualmente em análise na Câmara Municipal de São Paulo – suscita uma série de críticas em relação à repetição e até ao aprofundamento do modelo já desenvolvido pelas congêneres anteriores. Por outro lado, tal proposta também pode ser vista como um aprimoramento do instrumento tendo em vista que traz consigo diversos elementos tidos como “inovadores” que terão a função de, se não anular, ao menos minimizar seus efeitos deletérios garantindo de forma ampliada o direito à cidade.

Essa tese, portanto, levando em consideração experiências anteriores e os complexos contextos históricos e político-econômicos, busca analisar a possibilidade de uma OUC desempenhar plenamente o papel de instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade concordante com seus objetivos de garantia do direito à cidade. Com isso em mente, nos perguntamos inicialmente como e porque a OUC Bairros do Tamanduateí poderá interferir na contradição dada, por um lado, pela lógica dos mercados imobiliário e financeiro imanente à produção capitalista do espaço urbano e, por outro, pela garantia do direito à cidade estabelecida pelo Estatuto da Cidade e reforçada pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 diferenciando-se das demais OUCs vigentes na cidade de São Paulo e proporcionar resultados condizentes com seus objetivos.

¹ SP-Urbanismo, 2016.

Sendo uma Operação Urbana Consorciada (OUC) um instrumento de política urbana, e, portanto, um tipo específico de política pública urbana que tem como objetivo intervir sobre o terreno fértil e complexo das questões urbanas com seus atores, sistemas, fluxos e estruturas, sua análise, ainda que parcial, nos exige a decomposição de seus aspectos multidimensionais e a construção de uma metodologia que, seguindo passos devidamente definidos, elegendo determinadas variáveis e determinados parâmetros, nos dê conta de compreender o fenômeno tomado como objeto de estudo em sua totalidade e de desvendar as relações intrínsecas aos seus processos internos. Em tais processos, é mister nos apoiarmos em teorias de diversas ciências como o urbanismo, a geografia, a economia, a ciência política, a sociologia, a administração pública, entre tantos outros campos de estudos, para buscar abranger ao máximo os aspectos fundamentais à melhor compreensão do objeto. Sendo assim, nossa pretensão, nesse trabalho, não pode ser ambiciosa visto que estaria muito além da capacidade de um único pesquisador com formação específica e restrita exigindo o esforço de um grupo de pesquisa multidisciplinar com capacidades bastante mais amplas.

Não obstante, cientes da dificuldade que a tarefa exige, buscamos nessa tese compreender como diferentes contextos político-institucionais, econômico-financeiros e territoriais bem como diferentes estratégias de planejamento e gestão podem promover diferentes resultados na renovação de determinadas áreas urbanas. Com foco nas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) paulistanas, mas tendo como exemplos grandes projetos urbanos realizados na América do Norte e na Europa ao longo das últimas quatro décadas, procuramos questionar se a OUC Bairros do Tamanduateí ao trazer novos elementos “inovadores” ao modelo das OUCs pode se diferenciar de suas congêneres anteriores e, assim, proporcionar resultados mais coerentes com seus objetivos e diretrizes.

Baseando-nos na constatação de que as OUCs vigentes em São Paulo têm se mostrado pouco efetivas na promoção geral do direito à cidade ao estabelecer processos de reconversão de áreas que beneficiam interesses privados definidos pelos mercados imobiliário e financeiro em detrimento de interesses genuinamente públicos, nossa hipótese inicial é de que a OUC Bairros do Tamanduateí – diferenciando-se em contexto e com novos instrumentos – pode incidir sobre a contradição dada entre os interesses públicos (representados pela garantia do direito à cidade à maior parte da população) e os interesses privados ditados pelos mercados imobiliário e financeiro.

Ora, a produção do espaço urbano sempre foi uma arena conflituosa entre interesses diversos tendo se acirrado mais ainda no atual estágio de desenvolvimento capitalista de livre-mercado no qual a relação entre os mercados imobiliário e financeiro se aprofunda e o solo urbano se torna um dos principais meios para acumulação e reprodução de capitais tornando-se, nas palavras de David Harvey (2014), um espaço concreto de luta de classes, de embate e de ação política.

Tais conflitos se manifestarão mais fortemente em projetos de renovação urbana de centros históricos, áreas industriais e/ou ferro-portuárias que, por processos de reestruturação produtiva, se tornaram ao longo do tempo ociosos e/ou degradados mas que, por suas qualidades locacionais e de infraestrutura, são interessantes ao mercado e ao conjunto da população. Com a crise dos Estados de Bem-Estar (bem como dos nacional-desenvolvimentistas) seguida da ascensão de governos neoliberais, primeiramente nos países de capitalismo central e posteriormente em nível global, modelos e projetos de renovação de grandes áreas urbanas serão conduzidos sob novos direcionamentos ideológicos os quais privilegiarão políticas em que o papel e os interesses da iniciativa privada crescerão em importância modificando os objetivos e as decisões de uso e ocupação do solo bem como as dinâmicas da produção do espaço urbano.

Analisando grandes projetos urbanos realizados na Europa, Swingedouw et al. (2002) apontaram que esses projetos seriam caracterizados principalmente por estabelecer medidas excepcionais às leis de uso e ocupação do solo, por não respeitar processos de participação democrática, fugir dos padrões propostos pelo planejamento geral e acentuar as diferenças socioeconômicas em prol de interesses do mercado imobiliário. Tais características serão replicadas pelas Operações Urbanas desenvolvidas em São Paulo e em outras cidades brasileiras ainda que nossas cidades tenham se desenvolvido sob processos de urbanização bastante diferentes das cidades europeias. Sobre essa nova forma de refazer as cidades por tais grande projetos urbanos, Lungo (2004) aponta, de forma complementar, algumas contradições que se darão na caracterização da gestão de tais áreas e que são relativas: i) à planificação urbana baseada em projetos ou planos ii) ao domínio do solo com captação de mais-valias geradas iii) ao papel dos entes públicos e privados; iv) à participação democrática em tais projetos; v) à conformação da equipe gestora; e vi) à utilização do marco normativo urbanístico geral ou da adoção de marcos específicos.

Haverá, pois, todo um novo contexto dado pelo novo paradigma de superação ou exacerbção da modernidade que se refletirá no modo de produção e gestão do espaço urbano e na própria concepção do espaço tomando o tecido urbano de modo mais fragmentado, descontínuo e desregulado. Sob essa separação entre o espaço urbano e os processos sociais, uma nova escola de planejamento urbano emergirá baseada no empreendedorismo e no planejamento estratégico das cidades, no *city marketing* e no urbanismo de espetáculo. Assim, de modo geral, e isso é válido também para administrações de partidos socialistas e socialdemocratas tanto na Europa quanto no Brasil, o ‘empresariamento’ na administração pública se fará presente em um ambiente de liberalização e globalização econômico-financeiras, fazendo com que os projetos de renovação urbana e a Operações Urbanas sejam fortemente caracterizados por esforços de atratividade, competitividade e inserção das cidades no sistema econômico mundial, obviamente, em detrimento de um enfoque de gerenciamento de serviços urbanos e de melhoria da qualidade de vida e do direito à cidade para a população em geral.

Em contraposição, movimentos por direitos e de reforma urbana se fortalecerão ao longo do mesmo período em que o neoliberalismo passará a definir a agenda dos governos nacionais e locais. Posto que o Estado de Bem-Estar presente na América do Norte e Europa já havia resolvido a grande maioria das demandas urbanas (de moradia, transporte, saneamento e espaços públicos, principalmente), no Brasil e especificamente nas áreas de implantação das Operações Urbanas, tais demandas serão confrontadas diretamente com os benefícios oferecidos a agentes do mercado imobiliário e financeiro na medida em que esses benefícios se darão em detrimento de interesses públicos na priorização (pela Administração Pública Municipal) de obras e ações interessantes à valorização da área (em especial obras viárias), por processos de remoção de populações e de gentrificação, pela reinversão da receita gerada como investimento na própria área, etc.

Simultaneamente ao delineamento e primeiras aplicações do instrumento, a política urbana brasileira (primeiro com a Constituição Federal de 1988 e seu capítulo sobre a Política Urbana e posteriormente com o Estatuto da Cidade através da Lei nº 10.257/2001) instituirá por princípios o estabelecimento da função social da propriedade e a garantia do direito à cidade. No entanto, tais princípios pouco serão respeitados nas áreas estabelecidas pelas OUCs em São Paulo que, de um modo geral, serão caracterizadas por processos de “construção especulativa do lugar” (Harvey, 2005;

Castro, 2006) baseadas na negociação de exceções às leis de uso e ocupação, na realização de obras de interesse corporativo pelo Poder Público e na apropriação de mais-valias fundiárias por parte do setor privado relegando os interesses públicos relacionados à moradia, transporte público coletivo e espaços públicos, por exemplo, a segundo plano.

Tem-se, então, que ao voltar nossa atenção para a OUC Bairros do Tamanduateí e para suas características particulares e inovadoras em relação às demais OUCs vigentes em São Paulo e questionar a possibilidade de a primeira incidir diferentemente sobre a contradição entre a lógica de lucratividade que direciona os agentes dos mercados imobiliário e financeiro e garantia do direito à cidade estabelecida pelo Estatuto da Cidade e reforçada pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, estaremos supondo que o instrumento pode criar um melhor equilíbrio entre interesses públicos e privados.

Nesse exercício, nos é fundamental ter em consideração a inexorabilidade do processo de globalização, da crescente imbricação entre os capitais imobiliário e financeiro assim como do complexo contexto de restrição fiscal que se abateu sobre os Governos Municipais ao longo das últimas décadas e mais ainda nesses últimos anos. Especificamente, em relação às dificuldades fiscais enfrentadas pelas Prefeituras Municipais, contexto válido principalmente para a Prefeitura de São Paulo por seu *status* de metrópole, essas resultarão em orçamentos restritivos e na indisponibilidade de recursos para investimentos dos mais diversos tipos necessários à garantia do direito à cidade e dos demais direitos a ele associados.

Nesse sentido, as OUCs se colocarão como instrumentos úteis à geração de recursos adicionais advindos do setor privado através de comercialização de potencial adicional de construção, da recuperação de mais-valia fundiária, de contribuições de melhorias, dos mais diversos tipos de alianças público-privadas, possibilitando ao Poder Público Municipal capacidade financeira para realização dos investimentos necessários ao financiamento dos programas de intervenções estabelecidos pelas OUCs.

Os resultados financeiros desse instrumento, como nos mostram as experiências das OUCs em São Paulo, podem ser considerados, no médio prazo, exitosos bem como seus resultados urbanísticos em termos de potencial de construção realizado, sendo, contudo, contestados pela pouca profundidade dos benefícios públicos produzidos ainda que, nos últimos anos, as OUCs (principalmente a OUC Água Espraiada e a Faria Lima) estejam investindo mais em novas moradias, espaços verdes e públicos, obras de urbanização e

saneamento e diminuindo tais déficits propostos em seus programas de intervenções iniciais.

A proposta da OUC Bairros do Tamanduateí é resultado de um longo processo de desenvolvimento de um projeto iniciado após a indicação da OUC Diagonal Sul pelo Plano Diretor Estratégico de 2002. Retomado em 2010 com o nome de Mooca-Vila Carioca e, posteriormente, articulado às estratégias do Plano Diretor Estratégico de 2014 já como “Bairros do Tamanduateí”, o projeto para tal OUC se caracterizará por um território rico e complexo por suas particularidades históricas e geográficas, econômicas e sociais, urbanísticas e estruturais. Além disso, essa proposta de renovação urbana se diferenciará por diversas proposições de planejamento e gestão – como um Plano de Intervenção Urbana devidamente estruturado, novos parâmetros urbanísticos e ambientais, desenvolvimento de polos econômicos e estratégia de gestão centrada em uma empresa de economia mista – que avançam quanto às possibilidades de intervenção em relação ao modelo estabelecido pelas OUCs hoje vigentes em São Paulo.

Para analisarmos a nova proposta de aplicação de um instrumento – instrumento esse que já tem um histórico com resultados entendidos, por um lado, como exitosos mas, por outro, como “desastrosos” – e questionar sua capacidade de conduzir um processo de renovação urbana que alcance “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” para além das práticas correntes, buscamos, num primeiro momento, estabelecer um entendimento sobre como o atual estágio do sistema capitalista se reflete nas agendas das cidades na contemporaneidade bem como influenciam suas políticas públicas. Como contraponto, focamos nas OUCs como instrumento de planejamento urbano articulado a um arcabouço de princípios e diretrizes que buscam equilibrar-se entre os interesses públicos no sentido amplo do termo e interesses dos mercados imobiliário e financeiro necessários à sua participação como agentes na produção do espaço urbano.

Num segundo momento, procuramos compreender melhor como se deram algumas experiências de grandes projetos urbanos ocorridas em países de capitalismo central e que se tornaram referência no tema, algumas das quais com influência direta sobre o instrumento Operação Urbana, de forma a buscar parâmetros de análise para as diversas dimensões que compõe o processo complexo de um projeto de renovação. Assim, tal

como nos indicam Vainer, Lima Jr. & Oliveira (2012)², procuramos fazer uma leitura de tais experiências considerando seus diferentes contextos e processos políticos, institucionais, simbólicos, urbanísticos, sociais, ambientais, fundiários e econômico-financeiros de modo a extrair seus principais elementos e mecanismos necessários às suas estratégias de gestão.

Assim, no primeiro capítulo, buscamos criar um entendimento sobre o processo de produção e reprodução do espaço urbano sob as condições impostas pelo capitalismo contemporâneo, seus processos de globalização e financeirização, já que as mesmas condições se refletirão nas OUCs em maior ou menor grau.

No segundo capítulo, voltamos nossa atenção para os imperativos e necessidade da garantia do direito à cidade, questões conceituais e inserção do princípio no Estatuto da Cidade. Também, procuramos delinear alguns dos mecanismos atuais de financiamento das OUCs, particularmente os CEPACs e outras articulações e alianças público-privadas de modo a questionar as estratégias de gestão que as futuras operações se proponham a realizar.

O terceiro capítulo apresenta as experiências de renovação de cidades nos EUA e Europa – *Boston Waterfront*, *London Docklands*, *Paris Rive Gauche* e *22@Barcelona* – todas elas emblemáticas e com características distintas umas das outras tanto no que concerne aos importantes papéis exercidos pelo Poder Público e pelo setor privado quanto por seus projetos e propostas de desenvolvimento econômico e urbano. Tais características, como se verá, serão bastante úteis no processo de diferenciação da OUCBT em relação às demais OUCs paulistanas ao final do trabalho.

A segunda parte da tese trata das OUCs vigentes em São Paulo e da proposta da OUCBT, atualmente como PL nº 723/2015³ em análise na Câmara Municipal de São Paulo. Buscando resgatar o histórico de formação dos conceitos e das primeiras práticas políticas e gerenciais bem como os processos de implantação das OUCs com seus mecanismos e estratégias, o capítulo quatro tem como objetivo analisar a capacidade de transformação do território em termos urbanísticos, econômicos e sociais para

² VAINER, C.; LIMA JR., P; OLIVEIRA, F.L. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In OLIVEIRA, F. (org) et al. Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

³ O texto completo do Projeto de Lei nº 723/2015 com tabelas e mapas pode ser encontrado no endereço: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0723-2015.pdf>

corroborar o entendimento de que a “construção especulativa do lugar” prevalece sobre a garantia do direito à cidade.

O capítulo cinco busca compreender a proposta da OUC Bairros do Tamanduateí através de seu processo de planejamento e seu modelo atual, fazendo um resgate do surgimento da ideia da OUC Diagonal Sul (com seu território, estruturas e potencialidades), passando pelos estudos e projetos de aprofundamento como OUC Mooca-Vila Carioca, por sua adequação às estratégias gerais do Plano Diretor Estratégico de 2014 e pelo processo de discussão do Projeto de Intervenção Urbana. Nesse ponto, procurará analisar suas estratégias gerais (como o desenvolvimento de polos econômicos), seus instrumentos inovadores (como os compartimentos ambientais, o incentivo de parcelamento de glebas e o incentivo de qualificação de frentes de lotes), o programa de intervenções (com especial atenção para o modelo da Bairros do Tamanduateí S/A e o Conselho Gestor da OUC).

Com base na proposta da OUCBT, o capítulo seis, com considerações conclusivas, procurará traçar análises comparativas entre os projetos estrangeiros e as OUCs de São Paulo buscando evidenciar o caráter dessas últimas como instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano e territorial que vai se aprimorando ao longo do tempo mas que carece de ajustes e contínuo acompanhamento em seus processos de planejamento e gestão.

CAPÍTULO 1 – O PROCESSO DE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO SOB O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

O presente capítulo pretende contextualizar o processo de produção e reprodução do espaço urbano no atual estágio de desenvolvimento do sistema econômico mundial – caracterizado por processos avançados de globalização e de reestruturação produtiva, pela mundialização das cidades e pela hegemonia do “urbanismo neoliberal” – no qual a acumulação de capital vem cada vez mais sendo potencializada pela articulação entre os mercados imobiliário e financeiro.

Lançará foco nas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como instrumento de políticas públicas de desenvolvimento urbano que objetivam a reestruturação de grandes áreas caracterizadas por processos de produção do espaço urbano que privilegiam interesses de agentes econômicos privados atuantes mercados imobiliário e financeiro em detrimento de interesses públicos.

Ainda que o surgimento das cidades preceda em milênios o advento da modernidade e do capitalismo como sistema econômico hegemônico baseado na propriedade privada e no livre-mercado, é posterior e juntamente com esse advento que as cidades passam a desenvolver suas funções e capacidades de modo mais estruturado e acelerado. A cidade contemporânea é, pois, o resultado da superposição das revoluções pelas quais a mesma vem passando, revoluções essas direta e dialeticamente atreladas ao desenvolvimento econômico e social tendo atualmente atingido uma etapa ulterior em que suas contradições se mostram cada vez mais contundentes.

Essa relação dialética entre a cidade e a sociedade que a habita, entre o espaço construído e a cultura que o produz e reproduz tem nos levado à criação de um imaginário com novos significados e novas formas de existir, de pensar e de atuar no meio urbano. Tal imaginário, suportado pela reestruturação econômica pós-fordista, pela intensificação da globalização e do capitalismo financeiro, pela revolução na informática e nas telecomunicações, pela desterritorialização das identidades e culturas, pela recomposição (ou decomposição) da forma urbana tradicional bem como pelo surgimento de novas estruturas sociais, nos coloca diante de uma realidade que se torna a cada momento mais complexa e que impõe aos planejadores e gestores urbanos uma

urgência em responder aos desafios sociais, econômicos e ambientais, intervir e regular a produção e a reprodução do espaço urbano (SOJA, 2008⁴).

O atual estágio de desenvolvimento do sistema econômico mundial – caracterizado principalmente por um processo de desindustrialização resultante de novas tecnologias e de contínuos aumentos de produtividade, pela intensificação da mobilidade do capital decorrente de inovações e desregulamentação financeiras e pela redução de barreiras para investimentos em ativos imobiliários – propicia um aprofundamento da relação entre capitais financeiros e capitais imobiliários e transforma a cidade em um dos principais meios para acumulação e reprodução do capital e, conseqüentemente, em um espaço concreto de luta de classes, de embate e ação política (HARVEY, 2014⁵).

Com a crise dos Estados de Bem-Estar Social nos países capitalistas centrais e com a ascensão de governos neoliberais, inicialmente na Europa e América do Norte e posteriormente em todos os continentes, uma nova escola de pensamento urbanístico entra em cena privilegiando o planejamento estratégico de mercado e gerindo a cidade tal como empresas que devem competir interna e externamente em busca de investimentos com estratégias de marketing, com a diminuição do papel do Estado e aumento da atuação da iniciativa privada. O “urbanismo neoliberal”, materializando a agenda neoliberal através de projetos e políticas urbanas, conferirá um papel fundamental ao mercado (e aos interesses de entes econômicos privados) na coordenação das decisões de uso e ocupação do solo e dos aspectos principais da produção do espaço urbano⁶.

No entanto, ainda que a produção do espaço urbano venha a ser dominada por tal linha de gestão, em qualquer momento, se caracterizará como resultado da atuação de diversos atores, grupos e setores socioeconômicos além do setor privado. Atuam também nesse processo o Estado (através dos seus diversos entes públicos) com todo um conjunto de práticas e procedimentos relativos à elaboração e implantação de políticas públicas urbanas e uma diversidade de atores e grupos sociais que incidem

⁴ SOJA, E. Postmetropolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Traficantes de Sueños, 2008.

⁵ HARVEY, D. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2014.

⁶ É importante, nesse primeiro momento, ressaltar que tais políticas, para além de suas características básicas, foram e vêm sendo implantadas de forma distinta (bem como gerando também resultados distintos) nos diferentes países e sociedades de acordo com o grau de desenvolvimento socioeconômico e com a cultura sociopolítica.

formal e informalmente no espaço urbano caracterizando-se pela cotidianidade do habitar, do trabalho e da vivência nos espaços públicos (SOBARZO, 2006⁷).

Uma das principais práticas preconizadas pelo urbanismo neoliberal é a realização de grandes projetos urbanos⁸ ou de renovação urbana os quais, no Brasil, podem ser materializados através das OUCs que se constituem como um instrumento específico de política urbana voltado à transformação e à promoção de melhorias estruturais significativas em determinadas regiões degradadas e/ou ociosas da cidade tendo como característica principal parcerias econômico-financeiras entre o poder público e a iniciativa privada.

A cidade contemporânea: pós-moderna e neoliberal

A formação e o desenvolvimento das cidades se deram e ainda se dão concomitantemente ao processo histórico civilizatório. Ainda que cidades venham sendo formadas ao longo dos últimos seis milênios, é posteriormente ao advento da modernidade e estritamente articuladas a ela que as cidades, no mundo ocidental principalmente, passam a desenvolver determinados elementos e sistemas relativamente padronizados como pressuposto para as atividades socioeconômicas do novo modo capitalista que as caracterizarão.

Tanto anteriormente quanto nesse novo período histórico, a estruturação e a contínua reestruturação das cidades, de suas funções, dos espaços públicos e privados, de seus processos econômicos, políticos e sociais se darão repletas de intenções ideológicas e de infindáveis embates entre interesses públicos e privados. Em estreita correlação, assim como a modernidade vem passando por várias fases, também o indivíduo, a sociedade e a cidade serão moldados conjuntamente em processos dialéticos e complexos chegando até os dias de hoje.

A modernidade é mais do que um conjunto de mudanças de âmbito político, econômico e social e, como conjunto de mudanças ininterruptas, a mesma se caracteriza não como um estado, mas como um processo contínuo de transformação da sociedade (ASCHER,

⁷ SOBARZO, O. A Produção do Espaço Público: da Dominação à Apropriação. São Paulo: Revista Espaço e Tempo, nº 19, 2006.

⁸ Ou cf. literatura internacional: *large-scale urban projects, megaprojects, grandes proyectos urbanos* ou *macroproyectos urbanos*.

2010⁹). Compreende um processo ininterrupto de mudanças culturais e simbólicas, de técnicas de produção e distribuição, de reorganização socioespacial que vem modificando a compreensão e o posicionamento do ser humano em relação a si mesmo, à sociedade, à cidade e à natureza. Para Anthony Giddens (1990)¹⁰, a modernidade se caracteriza pelo estilo, costume de vida ou organização social que emergiram a partir do século XVII na Europa tendo posteriormente se disseminado por grande parte do mundo. Para ele, os modos de vida produzidos pela modernidade têm nos desvencilhado de todos os tipos tradicionais de ordem social, tanto no que tange à extensão dessas relações, de forma que nossa interconexão se tornou global, quanto especificamente às questões individuais, modificando as mais íntimas e pessoais características.

Edward Soja (2008), ao seu turno, sustenta que a modernidade como força-motriz do desenvolvimento social, se faz a partir dos modos de pensar e atuar baseados em uma consciência prática do mundo contemporâneo, do espaço e do meio social aos quais estão circunscritos. Conforme o mesmo frisa:

Ser moderno, em qualquer tempo de atividade que se escolha, é de um modo contingente a uma consciência crítica da contemporaneidade, o “exatamente agora” [...] como fonte de conhecimento prático que pode ser utilizado para mudar o mundo para melhor, mais do que para continuar reforçando e reproduzindo fielmente o status quo (SOJA, 2008: p. 118)¹¹.

Sustenta ele que a modernidade apresenta uma consciência crítica que se propõe a responder ao questionamento de que se pode utilizar o conhecimento produto da reflexão sobre a realidade para mudança do pensamento e das práticas com o propósito de contribuir para a criação de um mundo melhor. Soja também ressalta a simbiose entre os processos de mudança social com as práticas intencionais baseadas nos esforços de compreensão e melhoria da condição contemporânea¹². Em suas palavras:

[...] a consciência prática da modernidade é produzida e reproduzida pelos indivíduos e pelos movimentos sociais através da interação específica entre modernização (os processos de mudança e desenvolvimento social mais concretos e objetivos) e o modernismo (as diversas respostas culturais, ideológicas e reflexivas à condição contemporânea, aos processos de

⁹ ASCHER, F. Os novos princípios do urbanismo. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

¹⁰ GIDDENS, A. As consequências da Modernidade. São Paulo: Editora Unesp, 1990.

¹¹ No original: “*Ser moderno, en cualquier campo de actividad que uno elija, es de este modo contingente a una conciencia crítica de la contemporaneidad, el «justo ahora» [...], como fuente de conocimiento práctico que puede ser utilizado para cambiar a mejor el mundo, más que para continuar reforzando y reproduciendo fielmente el status quo*” (SOJA, 2008: p. 118).

¹² Com referências a BERMAN, M. Tudo que é sólido desmancha no ar. São Paulo: Companhia das Letras, 1982.

modernização em curso e, especialmente, à questão geradora e intrinsecamente espaço-temporal daquilo que se deve fazer aqui e agora) (ibidem, p.119)¹³.

Uma vez a modernidade e junto com ela a história das cidades se desenrolando por quatro ou cinco séculos, é natural que pensadores tenham se proposto a segmentar esse processo contínuo de transformação da sociedade em etapas ou períodos e os relacionando a determinados conjuntos de modificações estruturais nas cidades entendidos como ‘revoluções urbanas modernas’. Esse raciocínio para nós é importante buscando compreender como as OUCs – tais como grandes projetos urbanos – se dão em meio ao processo histórico e a seu contexto específico¹⁴.

Conforme sistematização proposta por Ascher (2010), a modernidade e os tipos de cidades que a mesma produziu se fazem divididos em três fases. Uma primeira fase corresponde ao período conhecido como tempos modernos, indo do final da Idade Média até o início da primeira Revolução Industrial, é caracterizada pela expansão do capitalismo mercantil, pela formação de Estados-Nação, pelo desenvolvimento das ciências e pela transformação do pensamento e do lugar da religião na sociedade produzindo uma primeira revolução urbana¹⁵.

Uma segunda fase – estendendo-se da primeira Revolução Industrial até o fim dos Estados de Bem-Estar – se desenvolve concomitantemente à produção de bens e serviços sob lógicas e dinâmicas sociais próprias do capitalismo pujante no mesmo período. Caracterizadas por crescimento demográfico e rápida urbanização resultantes do êxodo rural e da atração das indústrias, as cidades se viram inchadas e ao mesmo tempo espalhadas com diferenciação de áreas prósperas e áreas pauperizadas, num contexto bastante fértil à emergência de novas concepções de cidade. No século XX, o

¹³ No original: “[...] la conciencia práctica de la modernidad es producida y reproducida por los individuos y por los movimientos sociales a través de la interacción específica entre modernización (los procesos de cambio y desarrollo social más concretos y objetivos) y el modernismo (las diversas respuestas culturales, ideológicas y reflexivas a la condición contemporánea, a los procesos de modernización en curso y, especialmente, a la cuestión generativa e intrínsecamente espacio-temporal de aquello que debe hacerse aquí y ahora)” (SOJA, p. 119).

¹⁴ É importante ter em consideração que essa sistematização analítica tem como objeto as cidades e metrópoles europeias basicamente, cabendo, para fins desse estudo, uma transposição para a realidade latino-americana e brasileira.

¹⁵ Cf. Ascher, a cidade ‘clássica’ que sucede a cidade medieval é concebida através do olhar do Estado-Nação nascente, como uma nova disciplina com valores e novas técnicas de forma projetual e monumental, apresentando-se “traçando avenidas, praças e jardins urbanos que cruzam e dividem as ruas, aleias e hortas, recuando e transformando muralhas, redefinindo e separando o público do privado, os espaços interiores e exteriores, definindo funções, inventando calçadas e vitrine. [...] as ruas se alargam e se diferenciam funcional e socialmente, as cidades se estendem, os bairros periféricos proliferam, aglomerando de maneira nova populações e atividades” (ASCHER, 2010: p. 24).

fordismo, como sistema de produção e consumo de massa, possibilitaria a massificação dos automóveis, dos eletrodomésticos, dos conjuntos de habitação social, infraestruturas viárias, etc. Ao mesmo tempo, os Estados de Bem-Estar disponibilizariam diversos serviços públicos¹⁶ contribuindo enormemente para a estruturação das cidades com redes de linhas de transporte coletivo, de escolas, de hospitais, de banheiros públicos, de postos de correios, de equipamentos esportivos etc.

A cidade resultante dessa segunda revolução urbana variou em forma, na teoria e na prática. Uma característica importante é que os primeiros ‘urbanistas’ buscaram adaptar as cidades à nova sociedade industrial. Esse urbanismo nascente e as cidades por ele pensadas e construídas expressaram uma racionalidade simplificadora, um zoneamento monofuncional, com espaços hierarquizados, adaptados à produção e ao consumo de massa, com centros comerciais, zonas industriais, áreas residenciais e circulação acelerada.

No entanto, passada a exacerbação do racionalismo e das certezas funcionais próprias do urbanismo ‘modernista’ dessa fase, a modernidade adentra à uma terceira tecendo críticas a si mesma, radicalizando seus pressupostos de mudanças continuadas cada vez mais aceleradas e até mesmo se apresentando como projeto de superação. Para caracterizá-la, diversos são seus predicados: modernidade radical, avançada, líquida, sobremodernidade ou pós-modernidade. Essa nova e ulterior fase se caracteriza por representar uma sociedade mais racional, individualista e diferenciada que desenvolve uma nova economia baseada em conhecimento e informação, promove as tecnologias da informação e comunicação e apresenta uma economia mais urbana com novas formas de regulações a essa fase de capitalismo cognitivo.

A pós-modernidade, como um deslocamento da condição moderna, exaltarà a liberdade em contraposição à necessidade de ordem e controle. Se a modernidade exaltava a ordem como pressuposto para a construção de um mundo estável, exato, planejado, coerente e seguro, no qual os diversos aspectos da vida estariam organizados entre si, a

¹⁶ Obviamente que isso se fazia necessário já que a lógica capitalista não atuava em prol da qualidade de vida dos trabalhadores urbanos mas basicamente em função de lucros. Nas palavras do autor supracitado: “[...] os poderes públicos foram levados a atuar cada vez mais tanto no campo do urbanismo quanto no campo econômico-social, principalmente para enfrentar insuficiências, incoerências e disfunções das lógicas privadas e do mercado, particularmente no campo fundiário e imobiliário. Foi criada, assim, toda ordem de estruturas e procedimentos para ‘planejar’ mais racionalmente as cidades, ou seja, o mais cientificamente possível para agir apesar das limitações da propriedade privada, para ordenar, isto é, predefinir e estimular a expansão periférica e a renovação” (*idem*: p. 27).

pós-modernidade cobrará flexibilidade e liberdade de escolha, bem como a incerteza na medida em que afasta o ponto ótimo do equilíbrio.

A terceira revolução urbana moderna resultante da chegada desse período ‘pós-moderno’ traz consigo quatro grandes mudanças, quais sejam: i) processos de metropolização¹⁷ mudando a cidade em forma e escala; ii) a transformação dos sistemas urbanos de mobilidade (de pessoas, bens e informações); iii) a recomposição social da cidade baseada numa individualização do espaço-tempo; e iv) a redefinição das relações entre interesses individuais, coletivos e gerais com vínculos sociais mais frágeis.

De outro modo, a cidade moderna fordista, compacta, especializada, com funções definidas e com uma estrutura social rígida se desfaz e dá lugar a novas formações territoriais esparsas, descontínuas, menos coesas socialmente. Obviamente que essas transformações se fazem relacionadas às mudanças trazidas com a globalização, a reestruturação produtiva, a nova relação espaço-tempo resultante das inovações e tecnologias de informação e comunicação. Também, é óbvio que tais transformações, em maior ou menor medida, provocarão alterações nos domínios fundamentais da vida urbana, em suas bases econômicas, nas relações socioculturais, político-institucionais, nos sistemas urbanos, etc. Tais transformações de base social e planetária nos levam ao questionamento sobre qual novo tipo de cidade que está sendo gestado e que, por falta de melhores opções, vem sendo chamada de cidade pós-moderna, pós-industrial, pós-fordista (MENDES, 2011¹⁸).

De um ponto de vista econômico, segundo esse pesquisador português:

[...] o novo ciclo que se inicia é marcado pela globalização (internacionalização), pela procura de novos tipos de produtividade, de flexibilidade, de polivalência, de procura sistemática da velocidade, da experimentação de novos modos de organização econômica, do desenvolvimento dos transportes e das telecomunicações. Em consequência disso, enquanto que a época fordista se mostrava dominada por uma tendência

¹⁷ Nas palavras do autor: “A metropolização é um duplo processo de metropolização e de formação de novos territórios urbanos, as metápoles. [Pode-se defini-la] como a busca da concentração de riquezas humanas e materiais nas aglomerações mais importantes. É um processo constatado em todos os países em desenvolvimento, mesmo assumindo formas diversas com especificidades regionais e nacionais; resulta principalmente da globalização e do aprofundamento da divisão do trabalho em escala mundial, que tornam necessárias e mais competitivas as aglomerações urbanas capazes de oferecer um mercado de trabalho amplo e diversificado, a presença de serviços de altíssimo nível, um grande número de equipamentos e de infraestrutura, e boas conexões internacionais. O emprego, o comércio, os equipamentos de saúde, educação, os culturais e de lazer das grandes aglomerações atraem igualmente a população mais qualificada” (ASCHER, 2010: p. 63)

¹⁸ MENDES, L. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. Cadernos da MetrÓpole, São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 473-495, jul/dez 2011.

geral para a concentração das atividades produtivas em grandes polos urbanos, o período mais recente assiste a uma presença simultânea de impulsos centrífugos e centrípetos. Os primeiros dizem respeito às atividades industriais e, sobretudo, às que produzem bens de largo consumo. Os impulsos centrípetos, em contrapartida, referem-se sobretudo às atividades terciárias mais qualificadas, da finança aos centros de consultadoria e de marketing, da pesquisa às atividades ligadas à cultura e à informação (MENDES, 2011: pp. 476-477).

Essas novas condições econômicas, caracterizadas principalmente por um regime flexível de acumulação, tal como se discutirá à frente, exige um sistema urbano complexo, fragmentado, policêntrico, com um mapeamento complexo de atividades e funções. De acordo com a citação acima, a reestruturação da base econômica (nos países centrais e também nas metrópoles brasileiras) provoca uma desindustrialização dos espaços urbanos com incremento das atividades terciárias (principalmente de serviços especializados) e uma reorganização na estrutura funcional das cidades assim como nas estruturas demográficas e socioculturais¹⁹.

Aqui, é possível vislumbrar os processos de desenvolvimento intraurbano pelos quais a cidade de São Paulo vem passando pelos últimos 30 anos de desindustrialização com transferência de atividades para além da região metropolitana com o acréscimo de atividades terciárias em direção a novos eixos de desenvolvimento notadamente no Setor Sudoeste da cidade e nas áreas que viriam a se tornar parte dos perímetros das OUCs Faria Lima e Água Espraiada.

A pós-modernidade ascende ligada à sociedade pós-industrial na qual o conhecimento se torna a principal força produtiva levando a um contínuo desenvolvimento tecnológico e a profundas transformações na estrutura produtiva, nos sistemas políticos, na cultura, nas formas de sociabilidade e na própria vida cotidiana (THOMÉ, 2003²⁰). Com a pós-modernidade, todas as grandes narrativas anteriores serão eclipsadas: o socialismo clássico, a redenção cristã, o progresso iluminista, o espírito hegeliano, a unidade

¹⁹ Edward Soja, em sua obra referencial *Postmetropolis* (2008), reforça tal leitura ao apresentar seis discursos que caracterizam a emergente cidade pós-moderna: i) como metrópole industrial pós-fordista, evidenciando uma reestruturação produtiva que reconfigura o espaço urbano e as dinâmicas sociais; ii) como cosmópole que traduz a nova relação global-local e as novas geografias de poder; iii) como exópole, baseada numa suburbanização fragmentada e policêntrica; iv) como cidade fractal que exhibe um novo mosaico de desigualdades socioeconômicas; v) como um arquipélago carcerário no qual instala uma estrutura de segurança, tanto reguladora quanto repressora; e vi) como *simcity* onde se tem estruturada uma sociedade do 'simulacro' onde o real e o imaginário se interpõem.

²⁰ THOMÉ, N. Considerações sobre Modernidade, Pós-modernidade e Educação nos Fundamentos Históricos da Região do Contestado. 2003.

romântica, o racismo nazista e o equilíbrio keynesiano gerido pelos Estados de Bem-Estar (LYOTARD apud ANDERSON, 2001²¹).

Tal ponto de ruptura ou transformação se inicia concomitantemente à exaustão dos Estados de Bem-Estar o que se dá entre o final dos anos 60 e o início dos anos 80. Durante esse período, os Estados de Bem-Estar, caracterizados pela forte intervenção estatal na economia e pelo planejamento centralizado, passam a ser suplantados por governos neoliberais que preconizam a redução do Estado em todos os setores da economia e a captura do Estado pelo mercado no que concerne ao planejamento e na produção do espaço urbano.

Nesse contexto, uma nova escola de pensamento urbanístico – em contraposição ao urbanismo modernista – entra em cena privilegiando o ‘planejamento estratégico’ comparando a cidade a uma empresa que deve competir em busca de investimentos com estratégias de negócios e austeridade fiscal buscando um Estado mínimo. Segundo David Harvey, nesse período:

[O] projeto urbano tende a ser [...] orientado para o mercado por ser esta a linguagem primária de comunicação de nossa sociedade [acrescentando que a tendência é substituir] o zoneamento do planejador por um zoneamento de mercado, baseado na capacidade de pagar, por uma alocação de terra e usos baseados antes nos princípios do aluguel de terra do que no tipo de princípios de projetos urbanos (HARVEY, 1992, p. 78²²).

Esse modelo de urbanismo entendido como neoliberal deve, então, ser compreendido como uma representação das políticas neoliberais no planejamento e na gestão das políticas públicas urbanas. No tópico seguinte, delinearemos de modo mais aprofundado essas políticas bem como seu constructo ideológico. De qualquer forma, tais políticas, como causas e consequências de uma nova fase do capitalismo contemporâneo, ao enaltecer as práticas da iniciativa privada e dificultar ou mesmo inviabilizar os processos de planejamento e gestão públicos nos sistemas urbanos acabaram por moldar novos modelos de intervenção urbana nos quais os entes econômicos privados têm grande influência no planejamento e na produção do espaço urbano. De outra forma, o urbanismo neoliberal será uma derivação da neoliberalização das cidades ou uma urbanização do neoliberalismo. Conforme apontam Theodore, Peck & Brenner:

É importante reconhecer que as cidades não são meramente arenas localizadas nas quais se desenvolvem projetos ‘acessórios’ de reestruturação neoliberal.

²¹ ANDERSON, P. As origens da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1998.

²² HARVEY, D. Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

Pelo contrário, durante as últimas décadas, as cidades se converteram em espaços cada vez mais centrais para a reprodução, transmutação e contínua reconstituição do neoliberalismo mesmo. Assim, se pode argumentar que durante esse período tem ocorrido uma marcante urbanização do neoliberalismo, à medida que as cidades tem imposto metas estratégicas e áreas de prova para uma gama cada vez mais ampla de experimentos de políticas neoliberais, inovações institucionais e projetos políticos. Nessas condições, as cidades se converteram em incubadoras para a reprodução do neoliberalismo como regime institucional [...]”²³ (THEODORE, PECK & BRENNER, 2009: pp. 10-11).

Todavia, o urbanismo neoliberal não pode, em princípio, ser entendido como a causa da insurgência da cidade pós-moderna, mas a cidade neoliberal, como consequência das políticas preconizadas pelo neoliberalismo (como um conjunto de políticas e diretrizes), se sobrepõe à cidade pós-moderna resultante da terceira revolução urbana que surge com a radicalização da modernidade tanto quanto a reforça.

Faz-se importante desenvolver o exercício de correlação entre esses conceitos e práticas com a sucessão de políticas públicas resultantes das gestões públicas que se deram em São Paulo desde o início da década de 80 quando do processo de redemocratização brasileira, época em que as Operações Urbanas começaram a ser conceituadas, até os dias de hoje, passando inclusive por gestões nomeadamente mais à esquerda no espectro político-ideológico.

O capitalismo contemporâneo e a imbricação entre os capitais imobiliário e financeiro

O período entendido como ‘capitalismo contemporâneo’ se inicia com a crise dos Estados de Bem-Estar e do regime de acumulação fordista que se dará entre o final da década de 60 e o início da década de 80. Essa nova fase será caracterizada pelo aprofundamento do processo de globalização, pela ascensão do neoliberalismo como doutrina política e econômica de modo quase hegemônico, por um processo avançado de reestruturação produtiva, por um novo regime de acumulação flexível, por uma

²³ No original: “*Es importante reconocer que las ciudades no son meramente arenas localizadas en las cuales se despliegan proyectos ‘accesorios’ de reestructuración neoliberal. Por el contrario, durante las tres últimas décadas, las ciudades se han convertido en espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo mismo. Así, podría argumentarse que a lo largo de este periodo ha estado ocurriendo una marcada urbanización del neoliberalismo, a medida que las ciudades han devenido metas estratégicas y terrenos de prueba para una cada vez más amplia gama de experimentos de políticas neoliberales, innovaciones institucionales y proyectos políticos. En estas condiciones, las ciudades se han convertido en incubadoras para la reproducción del neoliberalismo como régimen institucional [...]*” (THEODORE, PECK & BRENNER, 2009: pp. 10-11).

radicalização do individualismo e pela pós-modernidade como um conjunto de mudanças culturais.

É nesse novo período em que o capitalismo – como sistema econômico mundializado, por conta de todos esses novos processos acima citados mas principalmente pela mudança no regime de acumulação agora mais flexível – passará de uma base essencialmente industrial para se concentrar na esfera dos serviços e das finanças possibilitando ao grande capital mobilidade global sem fronteira de tempo e espaço. Também será a partir de então que a relação e/ou articulação entre o capital financeiro e o capital fundiário-imobiliário, visando a potencializar a acumulação de capital, passam a ser preponderantes no processo de produção do espaço urbano.

Essa nova configuração do capitalismo se organiza, de um ponto de vista amplo, pela falência ou exaustão do modelo anterior caracterizado pelo trinômio Estado de Bem-Estar²⁴, economia keynesiana e regime de acumulação fordista. Os anos entre 1945 e 1975 – chamados de “30 anos gloriosos” – presenciaram altas taxas de crescimento econômico (principalmente nos países do Atlântico Norte), altas taxas de investimento e consumo, elevados gastos com políticas de promoção social, ganhos de produtividade, pleno emprego e uma explosão demográfica. Institucionalmente, os anos foram marcados por regimes de economia keynesiana, criação de instituições internacionais²⁵ e do Plano Marshall para reconstituição de países devastados pela Segunda Guerra Mundial.

O fordismo como regime de acumulação baseado em processos de produção e consumo de massa exigia um modo de regulação minimamente assentado em algumas características, quais sejam: formas estáveis de relação de trabalho (como as convenções coletivas, a legislação social e o próprio Estado de Bem-Estar), relações entre bancos e firmas mais brandas de modo a facilitar subcontractações de empresas para tarefas pouco qualificadas, uma forma específica para criação de moeda (de acordo com as necessidades da economia) e uma necessária expansão do Estado na regulação econômica com políticas setoriais e mesmo protecionistas (LEBORGNE & LIPIETZ,

²⁴ Também chamado de Estado de Bem Estar Social ou Estado Providência, foi o modelo político-econômico predominante em países ocidentais centrais durante boa parte do século XX marcado pelo desenvolvimento do mercado, grande presença do Estado na economia e políticas públicas sociais e de cidadania generalizadas, tais como serviços de educação, saúde, seguridade e lazer.

²⁵ Alguns exemplos são a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas subsidiárias, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a instituição do sistema financeiro de *Bretton Woods*.

1990²⁶). Tais exigências seriam plenamente contempladas pelo arranjo estabelecido entre Estado de Bem-Estar e economia keynesiana.

Contudo, ao final da década de 60, com todas as economias desenvolvidas reconstruídas da devastação da Segunda Grande Guerra, esse modelo político-econômico começa a mostrar sinais de exaustão com a queda generalizada na produtividade, queda na lucratividade das empresas, crise na organização do trabalho, contínuos déficits fiscais dos Estados (principalmente nos EUA), elevação das taxas de juros, choque na oferta de combustíveis, elevação substancial de preços internos, etc. O fim do Sistema de *Bretton Woods*²⁷ em 1971 e o aumento nos preços do petróleo pelos países da OPEP em 1973/74 puseram fim ao principal período de estabilidade da história econômica e aceleraram a transição para um novo regime de produção e acumulação mais flexível e mais adequado às crescentes necessidades de reestruturação produtiva e de reajustamento social e político.

O novo regime de acumulação flexível, também chamado de pós-fordista, viria substituir o regime anterior alternando suas principais bases produtivas em menor ou maior escala. Segundo Harvey,

A acumulação flexível [...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1992²⁸: p. 140).

Assim, tal contraposição ao regime fordista seria mais pronunciada nas estruturas rígidas de produção e nas relações de trabalho na medida em que se buscava reverter as tendências negativas de queda da produtividade e da lucratividade. Tanto as estruturas de produção quanto as relações de trabalho seriam significativamente afetadas e flexibilizadas pelas novas tecnologias e processos de automação. As estruturas produtivas industriais, anteriormente centralizadas e verticalizadas, viram-se divididas em diversas cadeias de fornecedores caracterizadas por pequenos e médios produtores

²⁶ LEBORGNE, D. & LIPIETZ, A. Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: Reestruturação Urbana — Tendências e Desafios (Orgs.). Rio de Janeiro, Nobel/IUPERJ, 1990.

²⁷ O Acordo de *Bretton Woods* foi assinado pelos países vencedores da Segunda Guerra Mundial para a estruturação de sistema econômico mundial baseado em taxas de câmbio fixas e conversibilidade dólar-ouro.

²⁸ HARVEY, D. Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

especializados, possibilitando aos padrões de consumo se fragmentar e individualizar e fazendo com que a dinâmica concorrencial migrasse dos preços para a diversidade de novos modelos de produtos mais adaptados ao mercado (BODY apud PENNAFORTE, 1994²⁹).

Quanto à flexibilização na organização e nas relações de trabalho, o enfraquecimento do poder dos sindicatos e a mão-de-obra excedente resultante da crise do regime de produção fordista juntamente com os novos modelos produtivos baseados em novas tecnologias levaram à substituição do trabalho do tipo regular por trabalhos temporários, parciais, subcontratados ou terceirizados (PENNAFORTE, 1994).

Esse novo regime de acumulação flexível, com a dissipação da produção e do consumo no espaço global, exigiria um fluxo de bens e informações que somente seria possível com o avanço das inovações e novas tecnologias nos sistemas de comunicação. Tal flexibilização e diversificação da produção e do consumo exigiria novos modelos como o *just in time* que possibilita a manutenção de estoques mínimos e a capacidade de produção quase instantânea devido à adaptabilidade da mão-de-obra e ao contínuo fluxo de informações, de componentes e de matérias-primas. Outra característica importante do regime de produção pós-fordista muito importante para a flexibilização da produção foi o processo de reestruturação pela qual passou o espaço industrial com uma reaglomeração da atividade econômica e com a formação de novos distritos industriais.

A desintegração vertical da produção se daria na medida em que as determinadas etapas de produção passaram a ser desenvolvidas por outras empresas menores e mais especializadas de forma a diminuir custos de produção e incertezas inerentes ao mercado consumidor. No mesmo sentido, empresas passaram a se aglomerar em redes compactas na medida em que a divisão do trabalho foi se aprofundando e que determinados grupos de produtores se viram obrigados a interagir entre si. Tal como comenta Body (1990),

Essas transações incluem tanto fluxos de bens como de informações. A escala desses fluxos se amplia com as relações de subcontratação, cooperação e interdependência. Amplia-se também pela necessidade que o complexo de produção flexível tem de integrar a concepção e a execução-desenvolvimento do produto, produção, marketing e apoio ao consumidor. A dependência dessas articulações leva à aglomeração (BODY apud PENNAFORTE, 1994: p. 9).

²⁹ PENNAFORTE, C. Do fordismo ao pós-fordismo: uma visão da acumulação flexível. Curitiba: V Encontro Brasileiro de Geógrafos (AGB), 1994.

O regime de acumulação flexível e todo seu conjunto de inovações organizacionais e tecnológicas exigiram também um novo modo de regulação³⁰ mais apropriado às suas necessidades. O neoliberalismo viria substituir o keynesianismo (e seu correspondente Estado de Bem-Estar) como principal corrente político-econômica iniciando-se na década de 70 e se alastrando mundialmente nas décadas de 80 e 90.

Uma definição bastante acurada do neoliberalismo enquanto ideologia é dada por Theodore, Peck & Brenner:

A ideologia neoliberal se sustenta na crença de que os mercados abertos, competitivos e ‘não regulados’, que não se encontram submetidos a ingerências estatais nem às ações de coletivos sociais, representam um mecanismo ótimo para o desenvolvimento socioeconômico³¹ (THEODORE, PECK & BRENNER, 2009: p. 2).

O neoliberalismo, segundo esses mesmos autores, tem uma natureza política e, muito mais do que as pressões e imperativos globais, suas principais vinculações são com projetos e transformações de nível nacional, o que não anula sua natureza multiescalar, também regional e internacional, com amplas relações entre atores institucionais e econômicos, com os poderes locais e com o capital financeiro.

O neoliberalismo está assentado na crença da supremacia do mercado em maximizar a alocação dos recursos e a satisfação dos indivíduos tendo como premissas o individualismo competitivo e a negação da solidariedade social. Todavia, ainda que seus fundamentos sejam muito bem delineados, suas políticas e resultados práticos estão muito aquém de seus pressupostos teóricos. Tomamos uma citação relativamente alongada dos pesquisadores supracitados para clarificar melhor essa discrepância entre o discurso e suas aplicações:

A ideologia neoliberal descansa em uma visão [...] utópica da supremacia do mercado, visão que tem suas raízes em uma concepção idealizada do individualismo competitivo e em uma profunda antipatia pelas distintas formas de solidariedade social e institucional. Mas, mais além dessa consistência, existem importantes discrepâncias entre esta ideologia do neoliberalismo e suas operações políticas e efeitos sociais cotidianos [...]. É assim que, conquanto o neoliberalismo aspire a criar uma utopia de mercados livres, alheio a toda forma de ingerência estatal, na prática intensificou drasticamente algumas

³⁰ O modo de regulação pode ser entendido como uma superestrutura na qual se articulam inúmeros mecanismos sociais e jurídicos. Conforme Georges Benko, o modo de regulação é “[...] o conjunto de normas (incorporadas ou explícitas), instituições, mecanismos de compensação, dispositivos de informação que ajustam, permanentemente, as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação” (BENKO, 1993: p. 18).

³¹ No original: “La ideología neoliberal se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y ‘no regulados’, que no se encuentran sometidos a injerencias estatales ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico” (THEODORE, PECK & BRENNER, 2009: p. 2).

formas coercitivas e disciplinárias de intervenção estatal, cujo objetivo é impor distintas versões da supremacia do mercado e, a partir de então, manejar as consequências e contradições de tais iniciativas de mercantilização.

Mais ainda, enquanto a ideologia neoliberal entende que os mercados autorregulados gerarão uma ótima distribuição de inversões e recursos, a prática política neoliberal gerou falhas de mercado generalizadas, novas formas de polarização social, uma grave agudização das desigualdades no desenvolvimento espacial e diversas crises no interior das formas institucionalizadas de regulação e governança estatal. Os efeitos disfuncionais que tiveram as vias neoliberais de reestruturação capitalista, visíveis nas diversas escalas espaciais [...], incluem um persistente (ainda que desigual) estancamento econômico, crescente desigualdade, competência destrutiva entre localidades e insegurança social generalizada³² (THEODORE, PECK & BRENNER, 2009: p. 3).

Assim, o neoliberalismo tem de ser compreendido tanto por suas proposições quanto por seus processos de neoliberalização cada qual com formas diferentes de acordo com os contextos em que são implementados. De outra forma, é necessário examinar em cada país as diferentes formas institucionais, as direções em que as políticas se desenvolvem, seus efeitos econômicos e sociopolíticos, assim como suas várias contradições.

De uma maneira geral, a agenda neoliberal, que em princípio advogava a necessidade de ajuste nas contas públicas causadas pelos gastos excessivos dos Estados de Bem-Estar, previa as seguintes políticas e medidas:

- Ajustes fiscais com uma drástica redução do gasto público;
- Contração e/ou privatização dos recursos e serviços públicos (especialmente a privatização de empresas estatais);
- Reestruturação e redução de programas sociais e outras políticas de Bem-Estar
- Desregulação dos mercados de bens, serviços e, principalmente, do trabalho;

³² No original: “*La ideología neoliberal descansa en una visión [...] utópica de la supremacía del mercado, visión que tiene sus raíces en una concepción idealizada del individualismo competitivo y en una profunda antipatía hacia las distintas formas de solidaridad social e institucional. Pero, más allá de esa consistencia, existen importantes discrepancias entre esta ideología del neoliberalismo y sus operaciones políticas y efectos sociales cotidianos [...]. Es así que aunque el neoliberalismo aspira a crear una utopía de mercados libres, ajenos a toda forma de injerencia estatal, en la práctica ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es imponer distintas versiones de la supremacía del mercado y, a partir de allí, manejar las consecuencias y contradicciones de tales iniciativas de mercantilización.*

Más aún, mientras la ideología neoliberal entiende que los mercados autorregulados generarán una óptima asignación de inversiones y recursos, la práctica política neoliberal ha generado fallas del mercado generalizadas, nuevas formas de polarización social, una grave agudización de las desigualdades en el desarrollo espacial, y diversas crisis al interior de las formas institucionalizadas de regulación y gobernanza estatal. Los efectos disfuncionales que han tenido las vias neoliberales de reestructuración capitalista, visibles en diversas escalas espaciales [...], incluyen un persistente (aunque desigual) estancamiento económico, creciente desigualdad, competencia destructiva entre localidades e inseguridad social generalizada” (THEODORE, PECK & BRENNER, 2009: p. 3).

- Ofensivas contra o trabalho organizado (contra os sindicatos);
- Ampliação da mobilidade de capital internacional e a liberalização do mercado de capitais com ampla privatização dos fundos de pensão;
- Fim de qualquer forma de capitalismo de Estado e a reestruturação do Estado em relação à administração macroeconômica.
- Abertura unilateral ao comércio internacional; e
- Intensificação da competitividade entre as cidades (FERRAZ, 2008³³; THEODORE, PECK & BRENNER, 2009).

Como constructo teórico, o neoliberalismo foi estabelecido ao longo das décadas de 40 e 50 por economistas como Friedrich Hayek, Ludwig Von Mises e Milton Friedman mas – por conta do consenso estabelecido logo após a Segunda Guerra Mundial quanto às teorias e propostas de John M. Keynes e os resultados positivos de crescimento econômico e seguridade social que apresentaram – se manteve à margem das políticas até o colapso do modelo de Estado de Bem-Estar em meados da década de 70 quando rapidamente ganhou atenção e popularidade, com suas prescrições inicialmente sendo implementadas no Chile de Augusto Pinochet (1973) e ganhando notoriedade com a ascensão de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979) e de Ronald Reagan nos EUA (1980).

As causas da crise econômica do Estado de Bem-Estar, segundo os teóricos do neoliberalismo, podiam ser explicadas pelo demasiado poder de barganha dos sindicatos e do movimento operário como um todo que conseguiram ao longo do período anterior corroer a base da acumulação capitalista assim como forçar ao aumento dos gastos sociais pelos Estados. Para Perry Anderson (1995)³⁴, tais processos destruíram a lucratividade das empresas ao tempo em que desencadearam processos inflacionários. Diante disso, o tempo para a adoção do receituário amplamente desenvolvido pelos neoliberais havia chegado. Como apontou Anderson:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria

³³ FERRAZ, F.J. Economia solidária e desenvolvimento local: uma reflexão preliminar dos programas do Governo Federal no período 2003-2007. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2006.

³⁴ ANDERSON, P. O balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com Bem-Estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, [...] ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (ANDERSON, 1995: pp. 2-3).

Inauguradas, nos países centrais, pela Inglaterra e EUA no começo dos nos 80, as experiências neoliberais se alastraram pelos países da OCDE (com alguns poucos países resistentes) ao longo de toda a década em várias ondas e vários níveis de aprofundamento. Como ideologia, o neoliberalismo tornou-se hegemônico mas, efetivamente, seus objetivos foram apenas parcialmente atingidos. Ao mesmo tempo em que conseguiram importantes êxitos controlando os processos inflacionários, recuperando níveis de lucratividade, permitindo níveis maiores de desemprego e contendo a elevação dos salários, as taxas de crescimento se mantiveram muito baixas em todos os países de OCDE sendo que a razão principal para que a recuperação da lucratividade não viesse a implicar em recuperação dos investimentos e em crescimento do PIB foi a desregulamentação dos mercados financeiros que acabou por criar ótimas condições para a inversão especulativa ao invés da produtiva. Da mesma forma, o papel do Estado não diminuiria rapidamente principalmente por conta do aumento dos gastos com desemprego e com novas aposentadorias (ANDERSON, 1995).

Ainda que o capitalismo avançado entrasse numa nova recessão em 1991, outras ondas de neoliberalização foram se sucedendo no tempo e no espaço global: primeiramente, nos países da ex-URSS e ex-alinhados socialistas do Leste Europeu e, logo em seguida, na América Latina e países do Extremo-Oriente. Duas razões para essas novas ondas são a queda do regime socialista em 1989 – e a vitória de lideranças alinhadas aos princípios neoliberais diametralmente opostos ao socialismo/comunismo – e o Consenso de Washington como plano de ajuste de economias periféricas imposto pelo FMI e outras instituições mundiais. De qualquer forma, ainda que os projetos neoliberais não venham cumprindo com suas promessas no curto ou médio prazos, novas propostas e agendas neoliberais são impostas uma vez que nenhuma outra teoria ou prática alternativa convincente são apresentadas devidamente. Ao mesmo tempo, essa capacidade de contínua reconstituição da ideologia neoliberal, a despeito de seus

resultados questionáveis e das contínuas crises pelas quais o capitalismo contemporâneo vem passando, pode ser explicada pelo vigor que o processo de acumulação e concentração do capital vem adquirindo com a intensificação da globalização da produção, do comércio e das finanças.

Nesse período, a globalização – como processo exponencial de intrincamento das relações e padrões econômicos, políticos, sociais, culturais e simbólicos em nível mundial – possibilitou ao capital uma livre movimentação no espaço e no tempo assim como condições propícias para o desenvolvimento do processo de reestruturação produtiva fundamental ao regime de acumulação flexível pós-fordista. Nesse processo, a globalização se aprofunda articulada ao avanço do neoliberalismo tendo em consideração que para esse último o livre comércio, a livre mobilidade de capitais assim como a financeirização da economia são fatores fundamentais e a globalização com suas capacidades de mobilidade de fatores, bens e informações torna tais condições plenamente possíveis.

O capitalismo contemporâneo vem se caracterizando cada vez mais por um processo de “financeirização”, que por sua vez, também é resultado de uma combinação entre desregulamentação, globalização e informatização. Sobre esse processo de financeirização, Robert Guttman nos ajuda dizendo que:

Regulacionistas e outros economistas heterodoxos reconheceram nos últimos anos a chegada de um tipo diferente, em termos qualitativos, de capitalismo, intitulado alternadamente de “capitalismo patrimonial” [...], “regime de crescimento dirigido pelas finanças” [...], “regime de acumulação dominado pelas finanças” [...]. Não importa o nome pelo qual é chamado: o novo regime é dirigido pelas finanças [...]. O seu atributo central é um processo amplamente referido como financeirização, que Epstein definiu como “[...] o aumento do papel dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras nas operações das economias nacionais e internacionais” [...]. Quando vista de forma concreta, a financeirização é um processo complexo que abrange muitas e diferentes facetas [...]. (GUTTMANN, 2008: p. 12³⁵).

Algumas dessas facetas incluem a maximização do valor ao acionista, o desacoplamento entre lucros e investimentos e uma redistribuição da renda no sistema. A maximização do valor ao acionista se fortaleceu com a emergência de tipos diferentes de fundos – como os fundos de pensão, fundos mútuos e fundos de *hedge* – levando pequenos investidores a priorizar resultados de curto prazo em detrimento de atividades de longo prazo. Com essa orientação para o resgate de curto prazo somada à explosão das

³⁵ GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos*. v. 82. São Paulo: CEBRAP, nov. 2008.

aquisições e fusões globais das décadas de 1990 e 2000, os investimentos na produção passam a apresentar desempenho insuficiente em relação ao aumento de ativos financeiros (GUTTMANN, 2008). Números anteriores mostram que entre 1980 e 1992 o estoque de ativos financeiros cresceu 2,6 vezes mais que a formação bruta de capital fixo do setor privado em países da OCDE (CHESNAIS, 1996³⁶). Dados sobre um período mais amplo confirmam essa discrepância nos mostrando que enquanto entre 1980 e 2006 o produto bruto mundial cresceu quatro vezes, a riqueza financeira mundial no mesmo período cresceu doze vezes (ALMEIDA FILHO & PAULANI, 2011³⁷). Como resultado dessa concentração, a renda total passa a se concentrar nas mãos dos acionistas (através de juros e dividendos) e dos intermediários financeiros (através de taxas e comissões) ao passo que os industriais são forçados a diminuir seus ritmos de crescimento e reduzir a massa salarial, o que leva a uma redistribuição de renda em favor dos mais ricos (GUTTMANN, 2008).

No mesmo sentido, François Chesnais (1996) reforça essa característica importante do capitalismo contemporâneo:

O crescimento espetacular das transações financeiras foi um dos fatos mais significativos da década de 80 e já marcou os primeiros anos da década de 90. Efetivamente, a esfera financeira representa a ponta-de-lança do movimento de mundialização da economia; é nessa esfera que as operações do capital envolvem os montantes mais elevados; é aí que, aparentemente, os interesses privados recuperam mais completamente a iniciativa em relação ao Estado (CHESNAIS, 1996: p. 11)

Tal processo de financeirização da economia, isso nos parece claro, se desenvolve imbricado à globalização, às políticas liberalizantes e desregulamentadoras neoliberais e ao novo regime de acumulação flexível pós-fordista que emergem no final dos anos 70. No entanto, alguns pesquisadores (ARRIGHI, 1996³⁸; EICHENGREEN, 2000³⁹; PRADO, 2006⁴⁰; HANSEN, 2014⁴¹) sustentam que tal financeirização deve ser relativizada ou mesmo contestada, já que em outros períodos precedentes da história

³⁶ CHESNAIS, F. *Mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

³⁷ ALMEIDA FILHO, N.; PAULANI, L.M. *Regulação e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 20., n. 2(42), p.243-272, ago. 2011.

³⁸ ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: UNESP, 1995.

³⁹ EICHENGREEN, B. *A globalização do capital*. São Paulo: Editora 34, 2000.

⁴⁰ PRADO, E. Resenha de 'A finança mundializada' in: *Outubro*, nº 14, pp. 217-224, 2006.

⁴¹ HANSEN, P. *From finance capitalism to financialization: a cultural and narrative perspective on 150 Years of financial history*. Oxford University Press on behalf of the Business History Conference, 2014.

econômica a esfera financeira também fora dominante e, mesmo dominante, não poderia ser autônoma. De qualquer forma, essa relativização da financeirização do capitalismo contemporâneo não diminui a importância da articulação entre o capital financeiro e o capitalismo imobiliário sobre a produção do espaço urbano.

Ao mesmo tempo em que a economia como um todo vai se tornando mais financeirizada, também o setor imobiliário vai se financeirizando através da introdução de inovações financeiras, do aumento dos investimentos em ativos imobiliários e de uma grande afluência de capital financeiro na produção do espaço urbano com objetivos de maior acumulação de capital.

Conforme nos retrata Cláudio C. de Paiva, desde os anos 80, com o florescimento dos fundos de pensão, fundos mútuos e de *securities*, “*agentes econômicos [passam a fazer] a composição e a gestão de seu portfólio com ativos que permitam uma situação de liquidez permanente*” (PAIVA, 2007⁴²: p.2). Cada vez mais, com a internacionalização dos mercados financeiros e a criação de novos instrumentos financeiros, a mobilidade do capital vem se intensificando e potencializando a capitalização da riqueza fictícia em detrimento da riqueza real. Tal como o autor aponta:

A emergência de um padrão de acumulação baseado predominantemente na financeirização tem promovido mudanças nas condições e nas circunstâncias da acumulação do capital. A apropriação e a valorização da riqueza tem se dado num ambiente de capitalização intrinsecamente especulativo, onde a dinâmica das atividades econômicas passa a estar “*baseada em posições nos mercados imobiliário, financeiro e nas transações comerciais*”.

Neste cenário em que o capital encontra formas e oportunidades globais de valorização, ao mesmo tempo em que a esfera financeira alcança relativa autonomização em relação à produção e à capacidade de intervenção das autoridades monetárias, verifica-se uma estreita imbricação entre o processo imobiliário e o capital financeiro, que procuram interagir de maneira sistêmica para potencializar a reprodução do capital (PAIVA, 2006: 2-3).

A vinculação do mercado de terras ao mercado de capitais é, de acordo com Mariana Fix (2011)⁴³, uma característica do capitalismo avançado em vários países. E essa vinculação propicia a apropriação de parte da riqueza social na medida em que a propriedade da terra – através de certificados de propriedade que também podem ser entendidos como uma forma de capital fictício – captura as valorizações decorrentes de investimentos públicos e do desenvolvimento espacial que os mesmos geram. Nesse

⁴² PAIVA, C.C. A diáspora do capital imobiliário e sua dinâmica de valorização no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo. (2006). (doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

⁴³ FIX, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

sentido, as possibilidades de valorização pela renda da terra e/ou por aluguéis impõem uma lógica especulativa às cidades na medida em que se criam “*pressões permanentes para libertar a terra para a circulação de capital portador de juros e ampliar os vínculos com outros circuitos de acumulação que permitam a livre movimentação do capital*” (FIX, 2011: p.3).

Uma maior articulação entre os capitais imobiliário e financeiro ocorrida na fase atual do capitalismo pode ser atribuída ao desenvolvimento dos novos mecanismos de securitização, que proporcionam maior liquidez aos ativos imobilizados fazendo com que o valor de troca dos imóveis passe a ser mais interessante que seu valor de uso. Desse modo, há uma transferência de propriedade de ativos físicos para a propriedade de títulos negociáveis em bolsa em forma de ações, debêntures, títulos de securitização, etc. criando um circuito paralelo de valorização do capital bastante diferente daquele da comercialização de ativos reais.

Sobre essa questão, Paiva (2007) entende que um ciclo imobiliário global teria se formado como resultado de diversos processos simultâneos. Segundo ele:

O crescente processo de globalização financeira por meio da desregulamentação dos mercados de capitais e dos mercados imobiliários para investidores estrangeiros, e os avanços tecnológicos nas áreas de telecomunicações e informática, têm contribuído para a emergência de um ciclo imobiliário global associado aos grandes movimentos do capital de investimento na construção e na especulação imobiliária. Essa conexão entre o processo imobiliário e o capital financeiro tem se constituído num condutor endógeno de instabilidade econômica *vis-à-vis* a crescente interação entre as estruturas financeiras de financiamento, os processos especulativos e as flutuações nos níveis de investimento (PAIVA, 2007: p.4).

É importante reter, para o desenvolvimento do nosso estudo, que esse processo de globalização econômica e financeira que condiciona uma cada vez maior imbricação entre os capitais financeiro e imobiliário, tornando-os mais “agressivos” em busca de oportunidades de acumulação, deve influenciar notadamente a produção do espaço urbano na medida em que processos de reestruturação urbana e de valorização fundiária são implementados em áreas específicas.

Após contextualizarmos a cidade contemporânea temporalmente chegando à sua condição pós-moderna e neoliberal e evidenciarmos a articulação entre os mercados imobiliário e financeiro como característica da globalização econômica e financeira, procuraremos compreender os processos de produção e reprodução do espaço urbano como uma arena de conflito de interesses na qual políticas públicas são elaboradas e implementadas.

Produção e reprodução do espaço urbano como conflito de interesses e o papel das políticas públicas

A produção do espaço urbano, tal como entendemos nesse estudo, é caracterizada por um conjunto de relações socioespaciais histórica e geograficamente determinadas. De modo geral, esse conjunto se forma como resultado da atuação de diversos atores, grupos e setores socioeconômicos, podendo ser analisada sob diversos enfoques. Um enfoque da geografia urbana o faz sob três dimensões: da dominação política, da acumulação de capital e da realização da vida urbana. Sob tal enfoque, a dominação política se traduz pelo papel desempenhado pelo poder político na produção do espaço. A acumulação do capital se dá representada pelo financiamento e comercialização de novos e velhos produtos imobiliários que fomentam a reprodução e a circulação do capital impondo nova relação entre público e privado. A realização da vida humana é dada pela cotidianidade das habitações, do trabalho, da vivência nos espaços públicos (SOBARZO, 2006).

Outro enfoque muito próximo – mas sob olhar das políticas públicas de desenvolvimento urbano – se divide na análise de três processos: de urbanização (ou urbano), imobiliário e institucional. O processo de urbanização é composto pelo conjunto de processos sociais que se dão no espaço urbano e em relação a ele, conformando um mapa de desigualdades socioespaciais com intrincados aspectos socioculturais, político-institucionais e econômico-produtivos. O processo imobiliário compreende conjunto de instituições e relações vinculadas ao financiamento, produção e comercialização de bens imobiliários. Por fim, o processo institucional é constituído pelo conjunto de práticas e procedimentos relativos à elaboração e implantação de políticas públicas urbanas pelos entes públicos (CASTRO, 2006).

Notadamente, a elaboração e a implantação de OUCs se darão em meio ao processo institucional – no conjunto de políticas públicas urbanas – ainda que tanto os processos imobiliário e de urbanização estejam também imbricados por conta dos interesses prévios e dos resultados do desenvolvimento urbano das áreas afetadas.

Entendendo as políticas públicas como conjuntos de esforços articulados próprios de um ente público (ou de vários) direcionado a questões próprias da sociedade em determinado espaço territorial definido ou, de outra forma, um conjunto de programas, projetos e ações ordenadas voltadas à solução de determinados problemas públicos, temos que as OUCs se caracterizarão como políticas públicas de desenvolvimento

urbano que articulam todo um conjunto de ações que resultarão em modificações nos padrões dos processos acima indicados e incidirão sobre a produção do espaço urbano. Uma definição de políticas públicas nos auxilia a entendê-las como instrumentos para intervenção na produção do espaço urbano:

Uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e às vezes não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações desde local até atos formais, com um grau de obrigatoriedade variável, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originaram o problema coletivo a resolver (grupos-objetivo), no interesse de grupos sociais que padecem dos efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais)⁴⁴ (SUBIRATS ET AL, 2012, p. 36).

Assim, ao tratarmos de políticas públicas de desenvolvimento urbano, estaremos construindo todo um conjunto de ações que resulta (ou busca incidir) em modificações dos padrões dos processos acima indicados.

Evidentemente, da mesma forma que a produção do espaço urbano se conforma como conflito de interesses, as políticas públicas de desenvolvimento urbano que influenciam e organizam a produção do espaço também manifestarão o mesmo padrão de conflitualidade. Daí, é importante considerar as enormes desigualdades socioespaciais e de força política envolvidas. Ainda mais, no atual estágio de desenvolvimento capitalista em que nos encontramos, de agenda neoliberal e de agressividade de capitais que vê na cidade e no mercado imobiliário ótimas oportunidades de acumulação e reprodução.

Então, essa contextualização desenvolvida nesse capítulo bem como seus elementos têm necessariamente de ser levados em consideração no momento em que as OUCs são elaboradas e implantadas posto que é nessa arena de disputa pelo espaço urbano que os interesses públicos devem se estabelecer de forma preferencial.

⁴⁴ No original: “Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema politicamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones de lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (SUBIRATS et al, 2012, p. 36).

CAPÍTULO 2 – OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ENTRE A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE E A CONSTRUÇÃO ESPECULATIVA DO LUGAR

Como já indicado, as recentes experiências de renovação urbana, sob diferentes arranjos e denominações, se concretizaram na América do Norte e na Europa em áreas tornadas obsoletas e/ou degradadas por processos de reestruturação produtiva concomitantes à crise dos Estados de Bem-Estar e à ascensão de governos com inclinação neoliberal e apologéticos do mercado no que tange ao planejamento e gestão urbanos. Tais projetos seriam desenvolvidos em antigas áreas portuárias, ferroviárias, industriais e/ou centrais que perderam suas funções de centralidade na medida em que suas atividades econômicas foram transferidas para outras regiões. Como discutiremos mais detidamente no próximo capítulo, cada iniciativa refletiu e ainda reflete o contexto sociopolítico e as escolas de planejamento urbano característicos de cada país e de cada momento.

A renovação ou requalificação urbana é, nos dias de hoje, uma das áreas mais dinâmicas do urbanismo posto que grande parte das cidades consolidadas ao longo dos séculos XIX e XX apresenta extensas áreas industriais, portuárias ou de centros históricos degradadas, além de diversos outros tipos de áreas precariamente urbanizadas. Ao mesmo tempo, com a demanda por melhor qualidade de vida nas cidades e as estratégias de marketing se tornando duas das principais pautas da agenda pública, as administrações municipais voltam suas atenções para as oportunidades de desenvolvimento urbano e para a regeneração de sistemas urbanos e do espaço público.

Nesses termos, o presente capítulo busca apreender, em termos teóricos, como as OUCs se constituem como um instrumento de planejamento urbano com dupla finalidade: tanto como instrumento urbanístico derivado do Estatuto da Cidade e que tem uma função de garantir o direito à cidade, quanto como instrumento de articulação público-privada que propicia o financiamento da reestruturação de determinadas áreas urbanas.

OUCs como instrumento de planejamento urbano

Em São Paulo, desde 1985, quando o instrumento foi pela primeira vez apresentado pelo Plano Diretor proposto naquele ano, mais de uma dezena de Operações Urbanas já fora proposta e dentre essas até então somente cinco implantadas. Ao longo desse

período, o panorama socioeconômico e político-institucional em São Paulo e no Brasil também tem se modificado sensivelmente fazendo com que cada operação proposta e implantada apresente similaridades e diferenças em relação às suas congêneres e a outras experiências nacionais e estrangeiras. Especificamente, na experiência de São Paulo, como veremos à frente, Operações Urbanas foram implantadas antes e depois da aprovação do Estatuto da Cidade ganhando novos atributos e conformações.

Tal como especificada no Estatuto da Cidade, uma Operação Urbana Consorciada é um instrumento urbanístico composto de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, que visam a alcançar, em determinada área urbana pré-definida, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Diferenciam-se dos demais instrumentos urbanísticos na medida em que remetem à transformação estrutural de todo um setor da cidade. De maneira geral, compreendem o redesenho desse setor, um conjunto de investimentos públicos e privados para a execução de obras as mais variadas, negociação de direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização.

Normativamente, as OUCs criam uma área diferenciada da ordenação geral de uso e ocupação do solo vigente (dadas pelo Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo locais, essencialmente) e definem todo um conjunto de normas urbanísticas próprias ao seu perímetro. Conforme o Guia do Estatuto da Cidade da Câmara dos Deputados (2001):

As operações urbanas recortam da ordenação geral do uso e ocupação do solo um conjunto de quadras e definem para estas um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação e distribuição de usos distintos da situação presente deste setor e das regras gerais de uso e ocupação vigentes para este. Trata-se, portanto, da reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo Plano Diretor, de acordo com os objetivos gerais da política urbana neles definidas (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001⁴⁵: p. 80).

Ou seja, as OUCs, sendo dependentes da existência de um Plano Diretor que as indiquem anteriormente, terão por finalidade a consecução dos objetivos de política urbana próprios desse último e, portanto, tornar-se-ão parte do planejamento por ele proposto ainda que apresentando regras específicas à área devidamente delimitada por

⁴⁵ BRASIL, Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

Lei Municipal. Assim, como um instrumento de política urbana, atuará, tal como nos indica Aguiar (2011):

[...] como um instituto jurídico de parceria entre o Poder Público municipal e a iniciativa privada com o escopo de alcançar o pleno desenvolvimento e a legítima e eficaz ocupação do solo urbano, compreendendo a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, assim como as alterações das normas editalícias; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação (AGUIAR, 2011⁴⁶: p. 98).

Essa relação paradigmática entre as OUCs, o Plano Diretor do Município e o Estatuto da Cidade é, para essa pesquisa, de fundamental importância já que sua atenção está voltada para a relação de equilíbrio entre interesses públicos e privados ditados pelos estatutos citados e que caracterizam a produção do espaço urbano. Tendo isso como parâmetro, cabem aqui algumas considerações gerais sobre o Estatuto da Cidade, os Planos Diretores, o direito à cidade e a função social da propriedade os quais devem estar inclusos nos objetivos e diretrizes das OUCs.

As OUCs entre o Estatuto da Cidade e o Direito à Cidade

O capítulo específico à Política Urbana na Constituição Federal de 1988⁴⁷ e seus posteriores desdobramento e regulamentação dados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estruturam novas diretrizes para a política urbana no país em nível federal, estadual e municipal. De 1988 até a atualidade, a política urbana brasileira vem passando por um profundo processo de transformação tanto no que concerne ao arcabouço jurídico-legal quanto às capacidades administrativas de planejamento, gestão e financiamento dos entes federativos.

O Estatuto da Cidade, de maneira mais ampla e como conjunto de princípios e de instrumentos urbanísticos, nos apresentou uma nova concepção de cidade e uma nova metodologia de planejamento e gestão urbanos com caráter participativo e democrático conferindo ao Plano Diretor⁴⁸ um papel de destaque em tal processo e impondo aos

⁴⁶ AGUIAR, C.R.G. Operação Urbana Consorciada. São Paulo: Revista Direito Mackenzie. V. 5, n. 2, p. 93-105, 2011.

⁴⁷ Cf. Constituição da República Federativa do Brasil (consolidada até a EC nº 70/2012), Título VII da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II da política Urbana, Art. 182 e 183.

⁴⁸ Além do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade também instituiu outros instrumentos de política urbana em vários níveis da administração pública, a saber: “I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a)

demais instrumentos urbanísticos a necessidade de articulação às suas diretrizes e objetivos.

Outro ponto importante trazido para a agenda dos municípios foi o combate à desigual relação entre as regiões centrais e periféricas, suas diferenças em grau de investimentos públicos e de consolidação e legalização da urbanização (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011⁴⁹). Nesses termos, o Plano Diretor, tal como expresso na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, torna-se o principal instrumento para enfrentar todos esses problemas e reorganizar a produção da cidade articulando a aplicação dos demais instrumentos de política urbana. Como apontado pelos autores supracitados:

O objetivo principal do Plano Diretor de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão dos municípios (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011: p. 15 e 16).

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, além de promover a gestão democrática da cidade e a função social de propriedade, visa a promover a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades características da maioria das cidades brasileiras por conta das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental.

Fruto de mais de uma década de discussões que resultaram no Projeto de Lei nº 5.788/90, foi aprovado em julho de 2001 mas, apesar do avanço ao apresentar todo um conjunto de princípios, de instrumentos e uma nova maneira de conceber a cidade,

plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009); u) legitimação de posse (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009); VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (Estatuto da Cidade, 2001: Cap.2, Seç. I, Art. 4º)”

⁴⁹ SANTOS JR, O.A.; MONTANDON, D.T. Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

delegou aos municípios a regulamentação de tais instrumentos tornando suas diretrizes ainda muito pouco aplicáveis na prática.

Com o Estatuto da Cidade, os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes – e também aqueles integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, em áreas de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental – foram obrigados a elaborar seus Planos Diretores tomando-os como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. De acordo com o texto do Estatuto, cabe a cada município, através de processo público e democrático, estabelecer suas finalidades (sua concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos) assim como os instrumentos que devem ser utilizados para atingi-las. No entanto, o que se vê na prática, num âmbito geral, é a produção de planos genéricos, técnicos e sem aplicabilidade, com previsão de instrumentos para gestão do uso e ocupação do solo mas sem regulamentação dos mesmos.

Não se pode esperar, à vista disso, que tão somente a promulgação de uma Lei Municipal, como derivação e exigência de uma Lei Federal, vá desencadear todo um processo de resolução e/ou superação das deficiências urbanas. Por outro lado, sem o Plano Diretor e os preceitos do Estatuto da Cidade, dado o atual cenário de déficit e efetividade das capacidades administrativas dos municípios brasileiros quanto ao planejamento e gestão urbanos, principalmente de pequenos e médios Municípios, seria quase impossível definir, vislumbrar e organizar esforços para a reconstrução das cidades brasileiras.

Por conseguinte, a afirmação do Estatuto da Cidade – através da implantação do Plano Diretor em consonância com a aplicação de todo o conjunto de instrumentos urbanísticos – somente se transformará em resultados concretos e positivos na medida em que todos os setores da sociedade estejam realmente engajados no planejamento e na gestão da produção do espaço urbano, o que é precisamente o caso da implantação das OUCs e sua condição de equilíbrio entre interesses públicos e privados.

Ao longo do século XX e do breve período de século XXI, a cidade de São Paulo passou pela regência de diversos planos⁵⁰, cada qual recebendo influência dos governantes, idealizadores, técnicos e escolas de urbanismo influentes em cada época,

⁵⁰ Sendo os principais o Plano de Avenidas (1930), o Relatório Moses (1950), o Plano Urbanístico Básico (1968), o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1971), Lei de Zoneamento (1972), Planos Diretores (1985, 1991) e, mais recentemente, os ditos Planos Diretores Estratégicos (2002, 2014), estes dois últimos posteriores ao Estatuto da Cidade (2001).

marcando significativamente a produção do espaço urbano paulistano e lhe impondo características estruturais e de zoneamento que privilegiaram sobremaneira determinados setores e classes econômicas e sociais em especial na região Sudoeste.

Com o Estatuto da Cidade e seus conceitos de participação popular, de direito à cidade e de função social da propriedade, seria razoável pensarmos que os novos Planos Diretores – em especial aqui o Plano Diretor Estratégico de 2014 – e outros instrumentos urbanísticos poderão diminuir a supremacia da tecnicidade, dos interesses do capital e do poder político sobre as demandas sociais ao longo do tempo. Estudos sobre as OUCs paulistanas pós-Estatuto da Cidade (PESSOA & BÓGUS, 2008⁵¹, MONTANDON, 2009⁵², MALERONKA, 2010⁵³, entre outros) nos mostram, em contraposição, que essa tendência – de privilegiar interesses privados e setores já estruturados – ainda continua imperativa, negando o direito à cidade à grande parte da população e deixando de exercer a função social da propriedade nos processos concertados de reestruturação urbana. E é exatamente sobre essa constatação que lançamos luz ao nos concentrarmos nas similaridades e diferenças que a proposta da OUC Bairros do Tamanduateí – derivada do PDE de 2014 – traz a esse debate.

Destarte, como podemos dar concretude ao direito à cidade instrumentalizando-o e relacionando-o aos interesses públicos? Como relacioná-lo e medi-lo na proposição, no planejamento, na implantação e nos resultados das OUCs?

Ainda que de maneira implícita, o mesmo está representado na Constituição e legislação brasileiras tanto pelos direitos civis e políticos, pelo direito à gestão democrática das cidades, pelos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Na prática e também conceitualmente, o direito à cidade vem sendo construído ao longo dos últimos cinquenta anos manifestando politicamente o posicionamento e as reivindicações de diversos atores sociais no espaço urbano e na esfera pública.

⁵¹ PESSOA, L.C.R.; BÓGUS, L.M.M. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Cadernos MetrÓpole nº 20, pp. 125-139, Rio de Janeiro: 2º sem. 2008.

⁵² MONTANDON, D.T. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo, 2009.

⁵³ MALERONKA, C. Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo, 2010.

Tal direito nos remete a questões tais como a dimensão espacial da vida, a experiência do habitat humano no ambiente urbano, ao processo de globalização-localização e de descentralização política, às demandas de vastas populações de usufruir os benefícios da cidade assim como à busca por uma sociedade mais justa, democrática e politicamente mais participativa (JAMARILLO ET AL, 2008⁵⁴). Ou seja, é um conceito que manifesta eminentemente um caráter político que está em construção como objeto de posicionamento e mobilização por diversos atores sociais na esfera e no espaço públicos. Faz-se como uma síntese, como um direito completo de forma espacial e societal. Como ideal, queixa e exigência (LEFEBVRE, 2001 e HARVEY, 2014), o direito à cidade é, em dado sentido, mais um clamor do que um direito exigível juridicamente:

Esses direitos universais e integrais, que têm a ver com todas as dimensões da vida de maneira interdependente e indivisível, não estão em geral reconhecidos juridicamente como tais em documentos nacionais e internacionais, dada a dificuldade que apresentam no momento de especificar os devedores dos direitos e a exigibilidade dos mesmos, já que necessitam de uma maior intervenção do Estado como Estado Social de Direito. Como a maior parte dos direitos de segunda e terceira geração, o direito à cidade constitui, na realidade, mais um princípio e uma exigência política do que um direito exigível juridicamente⁵⁵ (JARAMILLO ET AL, 2008: p. 30).

Os mesmos autores também destacam que, por outro ângulo, o direito à cidade pode ser entendido como a busca da garantia do cumprimento efetivo dos direitos humanos a todos os cidadãos no espaço urbano – ao respeito, proteção e promoção dos mesmos. Ainda mais, que o mesmo se faça como exercício da autonomia e da liberdade individual e coletiva uma vez atendidos tais direitos.

Um documento intitulado “Carta Mundial do Direito à Cidade”, desenvolvido ao longo de diversos fóruns de abrangência mundial⁵⁶, estrutura seus primeiros artigos pela perspectiva dos direitos humanos, tal como ensejado anteriormente:

⁵⁴ JARAMILLO, P.D. Espacio público y derecho a la ciudad. La política de espacio público físico y la venta informal en Bogotá. UN-Habitat: Bogotá, 2008.

⁵⁵ No original: “*Estos derechos universales e integrales, que tienen que ver con todas las dimensiones de la vida de manera interdependiente e indivisible, no están en general reconocidos jurídicamente como tales en documentos nacionales e internacionales, dada la dificultad que entrañan a la hora de especificar los deudores de los derechos y la exigibilidad de los mismos, ya que necesitan una mayor intervención del Estado como Estado Social de Derecho. Como la mayor parte de derechos de segunda y tercera generación, el Derecho a la ciudad constituye, en realidad, más un principio y una exigencia política que un derecho exigible jurídicamente*” (JARAMILLO ET AL, 2008: p. 30).

⁵⁶ Sendo os principais o Fórum Social das Américas (Quito, 2004); o Fórum Mundial Urbano (Barcelona, 2004) e o V Fórum Social Mundial (Porto Alegre, 2005).

1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural [...].
2. O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, ao transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.
3. A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006⁵⁷: p. 2-3).

Conforme o documento, o direito à cidade é uma consubstanciação dos direitos humanos incluindo os demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais dando-lhes aplicabilidade às questões urbanas (ao exercício dos direitos em cada dimensão e ao usufruto dos sistemas urbanos). Também, de forma mais contundente, o institui como um direito coletivo sobre a propriedade do espaço e da riqueza e diversidade cultural.

David Harvey (2012), em artigo intitulado *O direito à cidade* é categórico ao apontar a supremacia do direito de propriedade privada do solo e da busca pelo lucro sobre os demais direitos. Em suas palavras:

[...] para a maioria, os conceitos em circulação não desafiam a hegemonia liberal e a lógica de mercado neoliberal ou o modo dominante de legalidade e ação estatal. Apesar de tudo, vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito (HARVEY, 2012: p. 73⁵⁸).

Para Harvey, a urbanização deve ser entendida como um fenômeno diretamente ligado à formação das classes sob o capitalismo cumprindo um papel importantíssimo para o

⁵⁷ CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>

⁵⁸ HARVEY, D. The right to the city. Trad. de Jair Pinheiro, *New Left Review*, n. 53, 2008.

desenvolvimento desse sistema. Diante disso, o acadêmico aponta que a urbanização exerce um papel ativo e fundamental, juntamente com os gastos militares, na absorção da produção excedente que os capitalistas produzem perpetuamente na busca de lucros. Dessa forma, o espaço urbano transformado em mercadoria ou em possibilidade de se tornar mercadoria, institui um dilema muito próximo à relação entre valor de uso e valor de troca dada pela economia política. Tendo valor de troca, o espaço urbano deve ser transformado em produto na busca de maximização da taxa de lucros. Tendo valor de uso, o espaço urbano recebe alguma função direta (de habitação, de local de trabalho, lazer ou para deslocamento).

Para exemplificar essa dicotomia entre valor de troca e valor de uso do espaço, tomemos os processos de transformação das cidades (de requalificação em menor grau ou de uma Operação Urbana de maior amplitude) que se dão, em grande parte, em detrimento dos mais pobres que são expulsos de seu habitat para dar espaço a uma recomposição do espaço urbano em prol do capital. Essa priorização do valor de troca acaba por caracterizar o que Harvey chama de acumulação por desapropriação. A respeito disso, o autor propõe um controle democrático maior sobre a produção e a utilização do excedente gerado nos processos de produção do espaço urbano:

A resposta para esta questão é simples, em princípio: maior controle democrático sobre a produção e utilização do excedente. Como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o direito à cidade. Em toda a história capitalista, parte do excedente foi taxada e, na fase social-democrática, a proporção à disposição do Estado se elevou significativamente. O projeto neoliberal, nos últimos trinta anos, foi orientado para a privatização daquele controle. Os dados para todos os países da OCDE mostram, entretanto, que a parte do Estado no resultado bruto tem sido constante desde os anos 70. A principal realização da ofensiva neoliberal foi impedir o compartilhamento público das receitas, como nos anos 60. O neoliberalismo criou, também, um novo sistema de governança que integra o Estado e os interesses corporativos e, através do poder monetário, assegurou que a disposição do excedente através do aparato estatal favorecesse o capital corporativo e as classes superiores na moldagem dos processos urbanos. Elevar a proporção do excedente apropriado pelo Estado terá um impacto positivo apenas se o próprio Estado for submetido a controle democrático. (Ibidem: p. 86).

Harvey também evidencia o direito à cidade como um direito coletivo ou comum mais do que um direito individual na medida em que a cidade é um espaço para o desenvolvimento de laços sociais, de relação com a natureza, de manifestação de estilos de vida, de tecnologias e de valores estéticos socialmente construídos. Segundo ele, “*a liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é [...] um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos*” (HARVEY, 2012: p. 74).

Sobre a apropriação do espaço urbano pelo capital em detrimento da possibilidade do espaço como um corpo político coletivo, o mesmo Harvey sustenta que apesar da hegemonia do capital econômico-financeiro sobre o planejamento e a gestão do espaço urbano, diversos movimentos sociais urbanos vêm buscando superar seu isolamento e atuando para remodelar a cidade de uma maneira diferente. Da mesma forma, tal como suposto para a gestão Fernando Haddad (2013-2016) da Prefeitura de São Paulo responsável pelo desenvolvimento do projeto da OUC Bairros do Tamanduateí, o Estado, que frequentemente se mantém alinhado à perspectiva do capital, pode em diversas situações, dar mais abertura às demandas sociais e exigências de mais ‘direito à cidade’.

Consequentemente, fica patente que o conceito de direito à cidade ainda carece de um melhor desenvolvimento principalmente no que se refere ao seu delineamento e à sua aplicação legal. A materialização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais sobre o espaço urbano ainda deixa o termo muito vago em relação ao direito à propriedade privada do espaço que já é um objeto comum ao campo jurídico. E é nesse sentido que os esforços sociais, acadêmicos e político-institucionais devem caminhar, no sentido de instrumentalizar o direito à cidade. Tal instrumentalização, entende-se, pode se dar principalmente na conjunção do direito à cidade à função social da cidade e da propriedade da terra urbana e por meio de instrumentos tais como as OUCs.

No que concerne ao estabelecimento da função social, é importante fazer um resgate histórico dessa figura já que a instituição da propriedade privada é um dos pilares de fundação do direito bem como da organização da própria sociedade, podendo-se mesmo dizer que a propriedade foi essencial à formação da estrutura econômica e social do Estado. Nesse sentido, nos apoia João Emílio A. Reis, para quem a propriedade, “[...] *extremamente variável através dos tempos, teve e tem a função de organizar a relação entre os membros de uma determinada sociedade, no tocante à maneira de dispor do meio ambiente como fonte de riqueza e satisfação das necessidades*” (REIS, 2010: p. 2⁵⁹).

A caracterização da propriedade, no entanto, se transformou ao longo do tempo, modificando sua forma e conteúdo ao acompanhar o contexto social e histórico.

⁵⁹ REIS, J.E.A. A propriedade privada na Constituição Federal de 1988: Direito fundamental de dimensões sociais. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010.

Inicialmente, de caráter coletivo nas sociedades primitivas, passando pela Antiguidade Clássica e pela Idade Média, tornou-se individual, sacra e inviolável na Revolução Francesa para sustentar o liberalismo predominante à época. Com o advento do século XX, passou por uma grande transformação e ganhou funcionalidade, em princípio econômica, prestando-se aos interesses dos proprietários e também dos não-proprietários. Então, a propriedade torna-se objeto de uma luta ideológica entre os defensores da propriedade privada e os defensores da propriedade comum. De acordo com Reis, o jurista francês Léon Duguit formulou uma tese na qual nega a propriedade de forma subjetiva e lhe confere uma ‘função social’. Segundo esse jurista,

A propriedade é uma instituição jurídica que se formou para responder a uma necessidade econômica, como por outra parte, todas as instituições jurídicas e que evoluciona necessariamente com as necessidades econômicas. Agora bem, em nossas sociedades modernas, a necessidade econômica, à qual corresponde a propriedade instituição jurídica, se transforma profundamente; por conseguinte, a propriedade como instituição jurídica deve transformar-se também. Por isso, a propriedade individual deixa de ser um direito do indivíduo para converter-se em uma função social (DUGUIT apud REIS, 2010: p. 4).

Para Duguit, a função social da propriedade implica em que o proprietário tem o dever de empregar a riqueza que possui (a propriedade) na satisfação de suas necessidades e das necessidades comuns da coletividade na qual está inserido tanto local como nacionalmente.

Depois da Primeira Guerra Mundial, o Estado, antes garantidor das relações privadas dentro de uma tradição liberal, tende a se inserir na economia nacional buscando reorganizá-la e se impondo através de normas de ordem pública. Com a Constituição de *Weimar*⁶⁰, em 1919, inicia-se uma nova era na qual se impõe limitações e obrigações à propriedade e uma submissão da mesma ao interesse público.

A Constituição Brasileira de 1988, acompanhando esse entendimento, apresenta o conceito da função social da propriedade também como um princípio da ordem econômica ao mesmo tempo em que frisa que a propriedade privada é uma garantia individual. No entanto, a mesma não pode ser mais encarada como de caráter individual mas sim num âmbito social cumprindo sua função social “do ponto de vista econômico” quando produz aquilo a que se destina (REIS, 2010).

⁶⁰ Constituição que regeu a República Democrática da Alemanha no curto de espaço de tempo entre 1919 e 1933.

O Artigo nº 182 da Constituição Federal estabelece, no Caput e Parágrafo 2º, que a política de desenvolvimento urbano deve buscar ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências de ordenação da cidade que devem estar expressas no Plano Diretor. Contudo, apesar de expressar a necessidade de cumprimento das funções sociais, não as identifica e nos obriga a buscar tais funções em outros artigos do diploma bem como em outros documentos técnico-científicos e representativos do direito urbanístico.

Um esforço de sistematização de tais funções foi realizado por Garcias & Bernardi (2008)⁶¹ onde identificaram três grupos de funções sociais da cidade (e da propriedade) implícitas no texto constitucional e as dividiram em funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão.

Para desenvolver sua argumentação, os autores se basearam principalmente na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, na Carta de Atenas⁶² e na Nova Carta de Atenas⁶³. No Estatuto da Cidade, os autores buscaram no Artigo 2º, Inciso I, no estabelecimento das diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, possíveis funções sociais da cidade: *“garantia do direito a cidades sustentáveis, 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”* (Lei nº 10.257/01).

As funções urbanísticas são relacionadas às funções clássicas da cidade delineadas pelo IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) em 1933, quais sejam, trabalho, habitação, recreação e circulação. As funções de trabalho (diretamente ligada à função econômica) e de habitação mantêm-se sob as mesmas características. A função recreação, atualmente, é denominada lazer e engloba os espaços de recreação, do

⁶¹ GARCIAS, C.NM.; BERNARDI, J.L. As funções sociais da cidade. Revista Direitos Fundamentais & Democracia / Faculdades Integradas do Brasil. Curso de Mestrado em Direito da UniBrasil. – v.4, n.4 (julho./dezembro. 2008).

⁶² A Carta de Atenas foi o manifesto urbanístico produzido pelo IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933 e que acabou por assumir um caráter dogmático nas práticas de planejamento urbano.

⁶³ A Nova Carta de Atenas (1998) é resultado da iniciativa de onze países da Comunidade Europeia buscando discutir algumas das questões urbanas mais apropriadas para os nossos tempos. Disponível em: <http://www.ectp-ceu.eu/>. Uma análise comparativa entre as duas Cartas pode ser encontrada em KANASHIRO, M. Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004. Editora UFPR, 2004.

encontro, das relações sociais, de espiritualidade, de entretenimento. A função circulação, por sua vez, é expandida e atualizada como categoria de mobilidade urbana. Nesses termos a Nova Carta de Atenas apresenta base para tais atualizações.

As funções sociais de cidadania, segundo os autores em questão, são a educação, a saúde, a proteção e a segurança. Tais direitos podem ser derivados diretamente dos direitos sociais elencados no Artigo 6º da Constituição de 1988, quais sejam, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Interessante que o trabalho, a moradia, o transporte e o lazer já foram tratados como funções sociais urbanísticas uma vez que se relacionam às estruturas urbanas. Os direitos sociais da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados são agrupados num direito humano à proteção social. A educação, a saúde e a segurança são direitos sociais de primeira grandeza e dever de todos os níveis de governo.

Por fim, as funções sociais de gestão são aquelas ligadas diretamente à gestão pública e refletem as práticas urbanas mais comuns de serviços públicos, de planejamento e desenvolvimento territorial, econômico e social, de preservação do patrimônio cultural e natural (histórico, arqueológico, artístico, cultural, paisagístico) e de sustentabilidade urbana (preservação ambiental no ambiente urbano).

Tais funções sociais da cidade (e da propriedade de uma forma derivada) são o resultado do processo histórico da vida em sociedade no ambiente urbano. Do exato momento em que a cidade passou a concentrar a vida cívica, o mercado de trocas, a política e demais atividades sociais, formou-se um conjunto de regras e disciplinamento da ação humana em sociedade e de ocupação do território. Essa capacidade de gestão e planejamento do espaço urbano e territorial se tornou essencial para garantir a ordem social e um determinado padrão de segurança que com o tempo foi tomando diferentes formas.

O direito à propriedade do espaço urbano, assim como da propriedade de uma maneira geral, modifica-se ao longo do tempo de acordo com as estruturas sociopolíticas ao ponto de chegarmos ao momento presente com a premência de um aprofundamento de sua funcionalidade social. Conforme frisam Garcias & Bernardi na parte conclusiva de seu breve estudo:

Verifica-se que as funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais. Pela teoria da finalidade, o Poder Público existe para

garantir e materializar estes direitos e eles não são senão o próprio direito à vida social, com liberdade e limites que possam assegurar a todos condições de igualdade de usufruir dos bens gerados pela civilização (GARCÍAS & BERNARDI, 2010: p. 14).

A despeito disso, como questiona nosso estudo, o usufruto do direito à cidade e a execução de suas funções sociais estão muito aquém do que determinam os instrumentos jurídicos e a opinião pública havendo, ainda, um longo caminho a trilhar para que os primeiros sejam contemplados. De 1988 até os dias de hoje, esse processo de construção da Política Urbana (ou de desenvolvimento urbano numa concepção mais ampla do termo) condizente com as reais necessidades dos vários setores ligados à questão urbana vem se solidificando e complexificando na medida em que se tornam mais específicas as demandas sociais, econômicas, ambientais e urbanísticas. Ainda que a realidade urbana brasileira apresente um quadro sistemático de desigualdades socioespaciais e de déficit estrutural dos vários sistemas urbanos, o aprimoramento do arcabouço jurídico-legal e político-institucional nas últimas décadas é substancial – haja vista a promulgação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a instituição de diversas políticas urbanas nacionais setoriais (políticas nacionais de habitação, de saneamento básico, de mobilidade urbana, de resíduos sólidos, etc.) nos proporcionando diversos e importantes instrumentos para o planejamento e a gestão das cidades brasileiras.

Entretanto, a despeito de todo o esforço de desenvolvimento desse complexo arcabouço jurídico-legal e de seu correspondente aparato político-institucional, convivemos ainda com uma lacuna significativa entre a legalidade e a realidade, ou seja, o Estatuto da Cidade não se concretiza nas práticas de planejamento e gestão urbanos da grande maioria dos municípios brasileiros, os Planos Diretores desenvolvidos pelas cidades são peças utópicas que permanecem como institutos não regulamentados e, tão ou mais discrepante, o direito à cidade continua como um conceito ainda indecifrável e bastante distante das demandas cidadãs. Assim, ao contrário do que prevê a legislação, o que se vê na realidade das cidades brasileiras é um urbanismo *ad hoc* que convive com processos de produção e reprodução de espaços urbanos centrais e periféricos à revelia da lei (ou ainda em exercícios de deformação das leis) em que as demandas dos grupos sociais e econômicos se conflagram em um balcão de negócios no qual as forças de mercado tendem a ditar os rumos da expansão urbana.

Nesse mesmo sentido e de acordo com essa realidade é que as experiências das OUCs na capital paulista têm sido caracterizadas por processos de “construção especulativa do

lugar” – para utilizar expressão de Harvey (2005)⁶⁴ muito bem explorada por Castro (2006) – em detrimento dos interesses das populações locais e de interesses públicos, por processos de gentrificação e pela atuação parcial do Poder Público Municipal na medida em que esse não consegue garantir plenamente o direito à cidade de uma maneira mais ampla mas se concentra em viabilizar obras públicas de interesse corporativo.

Essa constatação de inversão de objetivos alinhada à priorização de áreas para o desenvolvimento de OUCs que não necessariamente deveriam ser qualificadas como degradadas ou subutilizadas pode ser explicada se levarmos em consideração que no atual estágio de desenvolvimento capitalista mundial, as cidades se tornaram o espaço da “luta de classes” e da espoliação capitalista onde os interesses econômicos das empresas de construção e de especulação imobiliária é que tomam as decisões de planejamento e desenvolvimento urbano (HARVEY, 2012).

De forma complementar, Pedro Arantes nos diz que “*os órgãos públicos não atuam mais ativamente decidindo para onde a cidade deve crescer, como adensar áreas providas de infraestrutura, definir padrões urbanísticos novos etc. Quem faz isso é o mercado, a favor de seus interesses*” (ARANTES apud SAMBO, 2013: p.7). Ou seja, de uma maneira geral, a ação do Poder Público e a injeção de recursos (em grande parte públicos) não está servindo para melhorar nossas cidades, mas, ao contrário, vem produzindo novos ciclos de crescimento desigual e insustentável econômica, social e ambientalmente.

Retomando algumas questões levantadas há quinze anos por Maricato & Ferreira (2002)⁶⁵, continuamos a perguntar se as OUCs podem se concretizar para além de tão somente um conjunto de lucrativos negócios imobiliários mas produzir também melhorias sociais e valorização ambiental significativas, tal como prevê o Estatuto da Cidade, e se suas potencialidades e incongruências dependem da formulação puramente técnica ou é também uma questão política e de implementação e gestão.

⁶⁴ HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Em: A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

⁶⁵ MARICATO, E.; FERREIRA, J.S.W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L.M. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo, 2002.

O objetivo principal dessa tese é, não obstante, apresentar a OUC Bairros do Tamandateí como um contraponto a essa constatação, ainda que essa OUC venha sendo objeto de crítica e recebendo os mesmos adjetivos já utilizados para caracterizar as operações anteriormente implantadas e que serão consideradas logo à frente.

Articulações público-privadas nas OUCs e “construção especulativa do lugar”

Assim como os análogos projetos de renovação urbana⁶⁶ nos países centrais, as OUCs se caracterizam fundamentalmente por articulações público-privadas como principal meio de viabilização econômico-financeira de obras e serviços as quais podem se concretizar: i) de forma devidamente institucionalizada através de alianças público-privadas⁶⁷ ou de Parcerias Público-Privadas *stricto sensu*; e/ou ii) de forma não institucionalizada pela comercialização de exceções a parâmetros legais de uso e ocupação do solo, seja através da Outorga Onerosa do Direito de Construir, seja pela comercialização de CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção).

A escolha por estratégias baseadas em tais articulações, no Brasil e também nos demais países centrais e periféricos, se dá como resultado conjugado da falência financeira dos Estados e sua conseqüente escassez de recursos para implantação de políticas públicas urbanas, da hegemonia discursiva do neoliberalismo, da necessidade de reprodução de capitais atuantes no ambiente urbano e no mercado financeiro e da demanda por reestruturação de áreas urbanas bem localizadas e com infraestrutura pela população.

Em maior ou menor medida, como veremos, tal necessidade de financiamento das intervenções urbanas por meio de capitais privados tem levado a um comprometimento da garantia dos interesses públicos – por conta de valorização imobiliária e de processos de gentrificação⁶⁸ – em prol da priorização de maximização das taxas de retorno dos capitais investidos, embora os entes estatais possam se utilizar – em maior ou menor medida – de instrumentos econômicos, fiscais ou compensatórios para diminuir essa disparidade.

⁶⁶ Ou “grandes projetos urbanos”, termo mais comumente usado na literatura brasileira.

⁶⁷ Utilizamos aqui o termo alianças público-privadas num sentido mais amplo que o de parcerias público-privadas as quais são uma modalidade de contrato entre órgãos públicos e instituições privadas definidas pela Lei 11.079/2004.

⁶⁸ Investimentos públicos no melhoramento de áreas urbanas, de uma maneira geral, sempre resultam em valorização fundiária e imobiliária frequentemente com algum movimento de gentrificação.

Desde as primeiras concepções de operações urbanas introduzidas no Brasil na década de 80, a articulação entre agentes públicos e privados e a aplicação de recursos do setor privado para o financiamento de obras públicas se apresentaram como solução para a escassez de recursos públicos. O Estatuto da Cidade, ao seu tempo, ampliará os participantes dessa articulação ao apresentar a OUC como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal juntamente com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados prevendo cobrança de contrapartida de cada um desses grupos.

De modo geral, as OUCs serão dependentes das alianças público-privadas a tal ponto das últimas se tornarem *conditio sine qua non* das primeiras. O termo ‘aliança público-privada’, de acordo com recente publicação do BID⁶⁹, é utilizado na literatura internacional como sendo o conjunto de modos de colaboração através das quais grupos ou organizações se propõem a trabalhar conjuntamente para cumprir uma obrigação ou realizar alguma iniciativa específica, compartilhando os riscos, assim como os benefícios e revisando as relações de forma regular na medida do necessário. Tais alianças são restritas a acordos formais entre entes governamentais e instituições privadas visando à realização de obras e serviços de interesse da população e não abrangem incentivos fiscais, instrumentos de fomento ao desenvolvimento urbano e regional para promoção de empreendimentos privados, etc. De acordo com Ribeiro & Prado (2007), no Brasil, tais alianças têm se apresentado de diversas maneiras, quais sejam:

- a) instrumentos de convênios ou acordos de cooperação técnica firmados para execução de empreendimentos de interesse comum, como desenvolvimento de tecnologia, inovação, infraestrutura urbana, etc.;
- b) autorizações e permissões dadas pelo Poder Público para prestação de serviços públicos por entes privados;
- c) franquias (tais como o modelo utilizado pelos Correios);
- d) contratos de concessão de serviços públicos;
- e) compra de títulos públicos (CEPACs, por exemplo);
- f) locações de ativos no setor de saneamento básico;

⁶⁹ Banco Interamericano de Desenvolvimento. O investimento em infraestrutura no Brasil – Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consorciadas. Brasília: BID, 2015. Nessa publicação de 2015, o BID utiliza a expressão ‘alianças público-privadas para o desenvolvimento’ (APPDs) de forma generalizada para qualquer tipo de articulação além da Lei da PPPs.

- g) *joint-ventures* contratuais e societárias entre empresas estatais e privadas (com possibilidade de participação em concessões de serviços públicos);
- h) sociedades de economia mista;
- i) participação de bancos públicos, por meio de subsidiárias, como acionistas de empresas privadas (como o BNDESPAR);
- j) instrumentos de parcerias com organizações da sociedade civil; e
- k) operações urbanas consorciadas (RIBEIRO & PRADO, 2007 apud BID, 2015).

À vista dessas possibilidades, uma consolidação do conceito de alianças público-privadas englobaria uma grande quantidade de acordos formais que se dão em torno de projetos de interesse comum, projetos tais que permitem ao Estado transferir a entes privados a responsabilidade pela realização de algumas de suas funções sob o principal argumento de maior eficiência de gestão (BID, 2015).

Diante disso e como acima explicitado, as alianças público-privadas passam a se constituir como opções de colaboração entre o Poder Público e o setor privado na medida em que buscam responder à insolvência do primeiro e à necessidade crescente por investimentos em infraestrutura e em serviços básicos num momento em que se torna aparente uma maior capacidade administrativa e de investimentos pelo setor privado. No Brasil, esse processo de substituição da atuação do Estado em muitos setores pela iniciativa privada através de concessões de serviços públicos e de privatizações de órgãos e empresas estatais em diversos setores da economia iniciou-se no final da década de 80, se intensificou na década de 90 e perdura até os dias de hoje⁷⁰. A Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995), o Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491/97) e, posteriormente, a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) – assim como a criação de agências reguladoras e de diversos programas de nível estadual – foram fundamentais para atrair investimento privado para projetos de infraestrutura e de serviços públicos.

Essa discussão é importante para aclarar as possibilidades de financiamento das OUCs para além da comercialização de CEPACs uma vez que diversos estudos (SILVA, 2016; BID, 2015; MALERONKA, 2010; CASTRO, 2006) tomam as OUCs como elas

⁷⁰ Da mesma forma que a iniciativa privada foi ganhando espaço através da privatização e concessão de diversas atividades econômicas nesse período, o terceiro setor também e cada vez mais passou a exercer diversos serviços de caráter social nas áreas da saúde, educação, esporte, cultura etc culminando o processo com a instituição do Marco Legal do Terceiro Setor (Lei nº 9.790/99) que, atualmente, foi substituído pelo Novo Marco Regulatório (Lei nº 13.019/2014).

próprias sendo exemplo de parcerias público-privadas ou, ainda mais especificamente, entendem que a comercialização de CEPACs pode ensejar tais parcerias.

Tal como listado acima, as OUCs são entendidas como um caso específico de aliança público-privada – ou ainda como optamos por denominar parcerias público-privadas *lato sensu* – não podendo atualmente ser caracterizadas como uma Parceria Público-Privada *stricto sensu* em obediência à Lei nº 11.079/2004. Isso porque, de modo mais específico que as alianças público-privadas, Parcerias Público-Privadas (PPPs) são, segundo Alexandre Aragão:

Contratos de delegação de construção, ampliação, reforma ou manutenção de determinada infra-estrutura e da gestão da totalidade ou parte das atividades administrativas prestadas por seu intermédio, mediante remuneração de longo prazo arcada total ou parcialmente pelo Estado, fixadas em razão da quantidade ou qualidade das utilidades concretamente propiciadas pelo parceiro privado à Administração Pública ou à população (ARAGÃO, 2005: p. 18⁷¹).

Na mesma direção, uma PPP também é conceituada como um contrato de concessão especial diferente das demais alianças entre o setor público e o setor privado por envolver o pagamento pelo setor público de contraprestação e de garantias ao setor privado, o compartilhamento dos riscos e um rigoroso processo de seleção de projetos (BID, 2015). Como associação, articulação ou aliança entre os setores público e privado, numa PPP, ambas as partes deverão trabalhar em conjunto para benefício mútuo e objetivos compartilhados, seguindo regras previamente acordadas, em que, de um lado, o parceiro privado deve arcar com custos iniciais de implantação e operação de determinada obra e serviço público, e de outro, o parceiro público deve aportar recursos – condicionados ao efetivo cumprimento do contrato e início da prestação dos serviços – na medida em que o retorno financeiro do parceiro privado pelos investimentos e gastos operacionais pode não ser suficientemente gerado pelas receitas futuras advindas da cobrança dos serviços.

A Lei nº 11.079/2004 das PPPs é pautada por outras duas leis que regulam contratações pelo setor público: a Lei 8.666/1993 que regula o regime de licitações e contratos públicos e a Lei nº 8.987/1995 que regula o regime de concessão de serviços públicos. Sob a abrangência dessas duas últimas, segundo o BID, as PPPs apresentam um caráter híbrido:

⁷¹ ARAGÃO, A. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito Público Brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Administrativo. Nº 2 – maio/junho/julho de 2005. Salvador, 2005.

No regime de Concessões, o ente privado vencedor da licitação assume a gestão, risco e custo da obra sem qualquer pagamento de complementação pecuniária pela administração pública. Sua única fonte de recursos advém das tarifas dos usuários e eventuais receitas acessórias ou adicionais como pagamento pelos investimentos realizados e serviços prestados. Já nos contratos firmados com base na Lei nº 8.666, todos os aspectos citados são de responsabilidade da administração pública e o parceiro privado desempenha apenas o papel de prestador de serviço (BID, 2015: p. 31).

Seguindo essa lógica, uma PPP será uma extensão ou junção de ambos os regimes já que o setor público e o setor privado serão co-responsáveis tanto pela prestação dos serviços públicos quanto pela viabilidade do empreendimento, repartindo riscos e vinculando a remuneração do setor privado a padrões de performance dos serviços. Como extensão da Lei das Concessões, as PPPs se apresentarão em duas modalidades:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (Lei nº 11.079/2004 da República Federativa do Brasil).

Por meio da concessão patrocinada, o ente público concede, tal como na Lei de Concessões, a execução de serviços e/ou obras públicas ao ente privado e – adicionalmente às tarifas cobradas dos usuários – participa com uma contraprestação pecuniária de forma a proporcionar determinada rentabilidade previamente acordada ao empreendimento. Ou seja, Poder Público, juntamente com a participação em forma de tarifas pelos usuários dos serviços, proporciona uma proteção econômico-financeira ao ente privado.

Na concessão administrativa, o Poder Público, como usuário direto ou indireto dos serviços sejam eles administrativos (atividades-meio) ou sociais (atividades-fim), responde pelo pagamento integral ao parceiro privado posto que a cobrança de tarifas para tais serviços não é viável econômica ou socialmente.

Nessas condições, a Lei das PPPs, possibilitando ao Estado o pagamento parcial ou integral por obras e serviços prestados por entes privados, tornou viável a realização de projetos com elevado retorno social, econômico ou ambiental mas com inerentes riscos de retorno financeiro e/ou prazos alongados de amortização de investimentos e, por conta disso, pouco atrativos para a iniciativa privada.

Por outro lado, para diminuir os riscos de impacto fiscal e comprometimento dos orçamentos públicos, a mesma lei estabeleceu aos entes federativos o limite de 1% da Receita Corrente Líquida⁷² com despesas relacionadas a contratos de PPPs. Mais ainda, com o intuito de tornar as PPPs pouco corriqueiras mas restritas a projetos de infraestrutura ou de serviços públicos essenciais, a Lei 11.079/2004 impôs uma exigibilidade de constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE), contratação de valores superiores a R\$ 20.000.000,00, prazo de vigência do contrato não inferior a 5 anos nem superior a 35 anos, início da remuneração ao parceiro privado pelo parceiro público posteriormente à disponibilização dos serviços, remuneração vinculada a desempenho, entre outras exigências.

Diante de tais especificidades e restrições, apologistas das PPPs, como é o caso do BID, declaram que as mesmas serão a melhor opção de contratação apenas para determinados projetos. Será necessário que avaliações prévias verifiquem projeto a projeto e indiquem qual o tipo de contratação – dentre os vários tipos de alianças público-privadas, de contratação comum via licitação para realização de obras ou serviços ou ainda realização pelo próprio ente público – proporcionará maior eficiência ao setor público⁷³.

Após 13 anos da aprovação da Lei nº 11.079/2004, é cada vez maior o interesse dos entes públicos e privados para a efetivação de PPPs. Segundo Rodrigo Reis⁷⁴, até o mês de abril de 2017, foram computados 101 projetos assinados com destaque para as áreas de saneamento (principalmente resíduos sólidos), saúde, iluminação pública e mobilidade urbana, dentre muitas outras áreas como atendimento ao cidadão, estádios, rodovias, sistema prisional, habitação, aeroportos, urbanização, etc. De acordo com o BID (2015), grande parte dos contratos se dão pela modalidade Concessão Administrativa e são desenvolvidos em sua maioria pelos Estados, muito mais que a União ou Municípios, em função da distribuição federativa de serviços públicos.

⁷² Receita Corrente Líquida é, segundo a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos gastos com contribuições trabalhistas e sociais bem como as transferências constitucionais.

⁷³ Conforme destaca a publicação do BID, “a opção pela contratação de uma Parceria Público-Privada apenas é justificada quando a análise de determinado projeto resulte em uma convicção fundamentada de que essa é, provavelmente, a via mais eficiente para a provisão de determinado serviço público. Tal fato pode decorrer porque com a parceria serão despendidos menos recursos públicos para obter um mesmo resultado ou porque serão obtidos melhores resultados utilizando-se os mesmos recursos” (BID, 2015: p. 35).

⁷⁴ Rodrigo Reis é representante da Radar PPP, uma empresa de consultoria especializada em PPPs. Dados obtidos em Radar PPP, 2017.

Isso nos dá uma maior dimensão de como PPPs podem ser utilizadas nos processos de reestruturação urbana, em especial por meio das OUCs, já que todos os sistemas urbanos na área das OUCs – saneamento, mobilidade, habitação, espaços públicos, etc – sofrerão intervenções em forma de obras e serviços. A opção pelo uso das PPPs será a mais apropriada, tal como frisado em parágrafo anterior, na medida em que responda à eficiência e à economicidade, ou seja, na medida em que possa produzir melhores resultados com o uso de menos recursos.

Em contraposição, as PPPs (e as alianças público-privadas de maneira geral) recebem críticas de diversas instituições e setores sociais no mundo todo os quais sustentam que as primeiras não são uma resposta para as restrições financeiras do Setor Público mas, ao contrário, são uma modalidade custosa e ineficiente de financiar a infraestrutura bem como de desviar inversões do Governo em outros serviços públicos. Jane Lethbridge (2015), em uma nota intitulada “Expondo os mitos sobre as Parcerias Público-Privadas”⁷⁵ publicada pela Federação Europeia de Sindicatos de Serviços Públicos⁷⁶ e pela Unidade de Pesquisa Internacional em Serviços Públicos da Universidade de Greenwich⁷⁷, contradiz o discurso dos órgãos de fomento das PPPs e o faz apresentando uma série de evidências e explicitando-as com base em dados empíricos sobre experiências britânicas e europeias. As evidências encontradas, que contradizem o discurso das PPPs, são as que se seguem:

1. O setor privado não assume o risco do empreendimento;
2. As PPPs não garantem o maior *Value for Money*⁷⁸;
3. As opções comuns ao setor público nem sempre são consideradas;
4. As PPPs não se mostram melhores que os contratos ordinários na finalização de projetos no tempo e no orçamento previstos;
5. As regras das PPPs não asseguram transparência completa e podem contribuir com a corrupção;
6. Nenhuma licitação pública ligada a PPPs garante economia de recursos;
7. As PPPs não asseguram melhores condições de inovação;
8. O setor privado não é necessariamente mais eficiente em gerir serviços;
9. O setor privado não pode disponibilizar recursos financeiros mais barato que governos;

⁷⁵ LETHBRIDGE, J. Exposing the myths around Public-Private Partnership (A PSIRU Briefing for EPSU). Public Services International Research Unit (PSIRU), 2015.

⁷⁶ *European Federation of Public Service Unions (EPSU)*.

⁷⁷ *Public Services International Research Unit (PSIRU)*.

⁷⁸ Segundo a Unidade Central de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais, *Value for Money* é um termo econômico que se “às vantagens socioeconômicas para a sociedade (benefícios tangíveis e intangíveis) obtidas por meio do fornecimento de determinado serviço por parceiro privado, em determinada qualidade, vis-à-vis os custos (tangíveis e intangíveis) para tornar tal serviço disponível através do método tradicional de contratação, ou através da prestação direta pelo Estado”.

10. As PPPs distorcem as prioridades das políticas públicas e incrementam políticas de austeridade a seus serviços;
11. As PPPs não necessariamente resolvem os problemas de países em crise⁷⁹ (LETHBRIDGE, 2015: p. 1).

Na mesma linha, Rosa Pavanelli, em prefácio a uma publicação de David Hall (2015)⁸⁰, aponta que os processos de contratação das PPPs são obscuros, que em sua maioria são definidos por negociações confidenciais, sem consultas públicas e geram contratos extremamente complexos. Para ela:

As PPPs estão acostumadas a ocultar o endividamento público, ao mesmo tempo em que outorgam garantias de longo prazo para que as empresas privadas obtenham benefícios. [...] as empresas do setor privado devem maximizar os benefícios se querem sobreviver. Este fato é incompatível com a proteção do meio ambiente e com o acesso universal a serviços públicos de qualidade⁸¹ (PAVANELLI apud HALL, 2015: p. 3).

De uma forma geral, tais evidências apontam para o fato de que as empresas, ao fazerem investimentos, buscam o máximo de retorno possível ao tempo em que também buscam minimizar seus riscos, o que seria incompatível com os objetivos próprios aos serviços públicos. No entanto, ainda que uma variedade de problemas com as PPPs na Europa e EUA venha sendo evidenciada, muitos das quais referentes aos acima apresentados, as PPPs continuam sendo promovidas como a solução para o financiamento de obras de infraestrutura e serviços públicos (HALL, 2015).

Diante dessa oposição às PPPs, alguns de seus críticos reforçam a necessidade de que os governos nacionais e locais sigam desenvolvendo suas obras de infraestrutura com o amparo das linhas de financiamento público e se valendo das próprias instituições públicas para a prestação dos serviços subsequentes, o que proporcionaria aos Entes Públicos maior flexibilidade, maior controle e maior eficiência o que deveria se dar pela

⁷⁹ No original: “1. The private sector doesn’t assume the risk; 2. PPPs don’t guarantee better value for money; 3. The normal public sector option is not always considered; 4. PPPs are not better at finishing projects on time or on budget than ordinary contracts; 5. The rules on PPPs don’t ensure complete transparency and can contribute to corruption; 6. Any competitive tendering associated with PPPs does not guarantee savings; 7. PPPs don’t ensure better design innovations; 8. The private sector is not necessarily more efficient at running services; 9. The private sector cannot raise money more cheaply than governments; 10. PPPs distort public policy priorities and load austerity policies onto other services; 11. PPPs are not necessary to solve the problems of countries in crisis” (LETHBRIDGE, 2015: p. 1).

⁸⁰ HALL, D. ¿Por qué las Asociaciones público-privadas no funcionan? PSIRU/Greenwich University. Londres: 2015.

⁸¹ No original: “Las APPs están acostumbradas a ocultar el endeudamiento público, al mismo tiempo que otorgan garantías estatales a largo plazo para que las empresas privadas obtengan beneficios. [...] las empresas del sector privado deben maximizar los beneficios si quieren sobrevivir. Este hecho es incompatible con la protección del medio ambiente y el acceso universal a servicios públicos de calidad” (HALL, 2015: p. 3).

redução de custos de transação e de incertezas intrínsecas aos contratos bem como de ganhos com economia de escala.

David Hall é categórico quanto às vantagens da “alternativa pública” em oposição às PPPs:

O setor público poderia levantar financiamento de longo prazo a taxas mais baixas de juros com períodos mais alongados do que qualquer empresa privada, mediante o uso de impostos ou tarifas de usuários como garantias ou emitir títulos que serão reembolsados com futuros ingressos. Pode decidir sobre o equilíbrio entre as tarifas de usuários e as taxas para financiar os serviços e variar esse equilíbrio ao longo do tempo em função das circunstâncias. Também pode optar por financiar a inversão diretamente mediante os ingressos ou impostos correntes. Os benefícios de empréstimos com baixos custos podem ser obtidos pelos governos federais podem tanto quanto os locais. Numerosos países têm desenvolvido mecanismos especiais para financiar investimentos em nível municipal a taxas baixas⁸² (HALL, 2015: p. 48).

Além das vantagens financeiras em relação à captação de recursos, o autor frisa que ao fazer usos de equipes de funcionários públicos, os governos têm maior capacidade de planificar e prestar serviços de infraestrutura com maior flexibilidade para responder a mudanças de necessidades ou tecnologias, já que os custos de transação lhes são menores.

Essa discussão sobre a possibilidade de articulações público-privadas e PPPs como mecanismo de financiamento das OUCs deve se dar de forma mais ampliada na medida em que as articulações são as mais variadas podendo ser realizadas em setores para além da infraestrutura. Como se verá no capítulo seguinte, no qual analisaremos experiências estrangeiras com grandes projetos de renovação urbana, as alianças público-privadas e mesmo a atuação individualizada do setor privado são importantes e mesmo fundamentais para o redensolvimento de áreas urbanas degradadas e/ou subutilizadas devendo-se, contudo, serem devidamente regulamentadas e acompanhadas em processos contínuos de planejamento e gestão.

No tocante ao arcabouço jurídico-legal (Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Leis de OUCs), o principal canal de articulação ou aliança público-privada é – apesar das muitas possibilidades anteriormente assinaladas – o CEPAC. Ainda que nosso

⁸² No original: “*The public sector can raise long-term, cheap finance at lower interest rates and over far longer time periods than could any private company, by using tax revenues, or user charges, as security to raise loans or issue bonds to be repaid out of future income. It can decide on the balance between user charges and taxes to finance a service, and vary this balance over time according to changing circumstances. It can also choose to finance investment directly out of current revenues or taxes. The benefit of low borrowing costs can be gained by local as well as central and federal governments. Many countries have developed special mechanisms for financing municipal investment at low rates*” (HALL, 2015: p. 48).

entendimento seja que tais títulos não devam ser considerados como uma “parceria público-privada” posto que a propriedade dos mesmos não implicam em obrigações, será através de sua comercialização que o Poder Público deverá arrecadar a quase totalidade de recursos a serem reinvertidos na área da OUC.

Os CEPACs como principal instrumento de viabilização das OUCs

O Estatuto da Cidade impôs às OUCs, através do texto da Lei, a indicação mas não a discriminação das contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados de acordo com os benefícios resultantes das modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alteração de normas edilícias, regularização de construções, reformas ou ampliações em desacordo com a legislação. Apesar de indicar a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores privados, o Estatuto da Cidade apresenta apenas a possibilidade de comercialização de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) como fonte de recursos para o pagamento das obras constituintes de uma OUC. Existem, tanto no âmbito do Estatuto da Cidade quanto de outros diplomas legais, outros instrumentos que podem ser utilizados para o financiamento de OUCs, tais como a cobrança de contribuições de melhoria, preços públicos, Outorga Onerosa do Direito de Construir, etc. Em tese, o Estatuto da Cidade não indica a necessidade de que o pagamento da contrapartida seja fiduciário mas que seja proporcional e compatível com seus recursos e benefícios. Contudo, tal contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários e investidores privados é elemento fundamental para o financiamento das OUCs (assim como diversas categorias de alianças público-privadas acima listadas) e devem constar em Lei como parte da estrutura de captação de recursos para financiamento e como base para estudos de viabilidade econômica das OUCs.

Os CEPACs são títulos públicos emitidos especificamente com o objetivo de financiamento de determinada OUC e por isso necessariamente a ela vinculados. Podem ser emitidos pelo Município e alienados em leilão⁸³ ou utilizados diretamente para o

⁸³ Conforme a BM&F Bovespa: “No mercado primário, geralmente é utilizado o procedimento de leilão para venda dos títulos pela prefeitura do município. O leilão é realizado no sistema eletrônico de negociação da BM&FBOVESPA (PUMA Trading System). Além dos leilões, os investidores podem adquirir os CEPACs no mercado secundário, também através do sistema eletrônico de negociação PUMA Trading System”.

pagamento de obras necessárias à OUC, respeitando-se processos licitatórios. Como veremos à frente, desde a promulgação do Estatuto da Cidade, os CEPACs passaram a ser a principal estratégia através da qual os investidores privados podem se consorciar às OUCs. Conforme publicação do BID (2015):

Os CEPACs [...] são títulos vinculados a Operações Urbanas Consorciadas, razão pela qual podem ser adquiridos por qualquer interessado e utilizados de forma livre. Esses títulos são emitidos pelo Poder Público municipal, de forma prévia, e lançados no mercado por intermédio de um agente financeiro com o intuito de gerar receitas que serão utilizadas na realização das obras e melhorias previstas na OUC. O Poder Público também pode utilizar esses títulos para pagar diretamente as obras a serem realizadas (BID, 2015: p. 56).

Ainda que os CEPACs sejam negociados diretamente no mercado, serão conversíveis em direito de construir⁸⁴ unicamente na área definida pela OUC não se restringindo, porém, a proprietários de terrenos e imóveis nessa área. Essa condição insere a possibilidade de um componente especulativo – não só imobiliário mas também financeiro – já que os preços dos CEPACs (e conseqüentemente do direito de construir na região) se tornarão dependentes tanto da valorização dos imóveis quanto dos movimentos do mercado financeiro de títulos.

As vantagens dos CEPACs, classificados como produto financeiro de renda variável, apresentadas pela BM&F Bovespa, são as seguintes:

- [São uma] oportunidade para os investidores que acreditam na valorização imobiliária da região alvo dos projetos da prefeitura, dado que se houver a valorização, provavelmente os CEPACs poderão ser vendidos no mercado secundário por um valor superior ao da aquisição;
- [Sua] flexibilidade no desenvolvimento de projetos do mercado imobiliário;
- A permissão para construção de áreas adicionais ou modificações de uso do imóvel pode significar um diferencial nos projetos imobiliários realizados pelas construtoras, gerando um diferencial competitivo frente aos imóveis padrões;
- Diversidade de investimentos no mercado imobiliário; [...]
- A realização do projeto não é impactada por mudanças na gestão do município, dado que não está vinculada a um governo específico (www.bmfbovespa.com.br).

Tais são as vantagens a serem apropriadas por investidores e atores presentes nos mercados imobiliário e financeiro e que não necessariamente compartilham dos mesmos objetivos do Poder Público municipal ou da população residente na área da OUC. Assim, em termos simplificados, o CEPAC é um mecanismo de conversão de potencial construtivo em títulos negociáveis no mercado que serão, posteriormente, convertidos em área construtiva adicional a ser utilizado em projetos imobiliários na área da OUC.

⁸⁴ Cada CEPAC equivale a um determinado valor por m² que pode, conforme o interesse do mercado imobiliário se valorizar ou desvalorizar ao longo do tempo.

Para o Poder Público, em outro sentido, a vantagem principal do CEPAC é a de garantir a antecipação da disponibilidade de recursos orçamentários para os investimentos que têm como função alavancar as OUCs⁸⁵.

Ao mesmo tempo em que os CEPACs podem apresentar diversas vantagens para atores do mercado e para o Poder Público, trazem consigo um componente especulativo já que o Estatuto da Cidade definiu tais títulos como de livre-circulação com a possibilidade de serem negociados por qualquer pessoa ou instituição independente sem qualquer tipo de ligação com a OUC correspondente (CARVALHO FILHO, 2013 apud BID, 2015). De forma correlata, sendo um título público que tem seu valor atrelado à expectativa de sucesso da OUC, traz em si inerente o risco de ser desacreditado pelo mercado e ter seu preço desvalorizado (SANTOS, 2004 apud BID, 2015).

Como conjunção desses dois últimos pontos, Ferreira & Fix (2001) sustentam a crítica de que o principal perigo dos CEPACs é o de converter o potencial construtivo em mercadoria especulativa e tornar-se um mecanismo de captura de mais-valia fundiária pelos detentores desses títulos⁸⁶. Apresentamos um trecho extenso (mas de grande valia) de um artigo publicado no jornal Folha de São Paulo em que os autores fundamentam essa crítica e no qual adjetivam os CEPACs como sendo um “falso milagre”:

Um primeiro problema dos CEPACs é a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não lote na região, e seu valor – como com qualquer título financeiro – pode variar, gera-se um novo tipo de especulação imobiliária, “financeirizada”.

Os defensores dessa ideia dizem que tal dinâmica não está à mercê do mercado, já que os CEPACs serão lançados em operações específicas, sob controle do Poder Público. Além disso, os CEPACs teriam um “forte componente social”, pois poderiam ser vendidos para alavancar a reurbanização de favelas ou recuperações de cortiços, e seus recursos poderiam ser utilizados em melhorias na cidade toda.

O “controle” do Poder Público é relativo, pois os CEPACs – e consequentemente as operações urbanas em que serão lançados – são encarados apenas como uma fonte de recursos. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará [...] multiplicar ao máximo as operações urbanas. Nesse caso, institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. A conformação de seu desenho não se dá em função da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabeleça a partir da demanda participativa da população [...] mas se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações. Ora, parcerias com a iniciativa privada devem ser parte de um plano maior, em que o Poder Público e a população estabeleçam as necessidades da área a ser renovada – habitações, parques públicos, passeios – e somente a partir daí se definam as contrapartidas a oferecer à iniciativa privada. Quando as áreas são escolhidas

⁸⁵ Cf. o Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos (2001).

⁸⁶ Cf. o Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos (2001).

apenas pelo potencial de gerar dinheiro através dos CEPACs, esquecem-se as condicionantes urbanísticas do espaço público.

Quanto aos recursos arrecadados com os CEPACs, eles servirão para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia. Essa já é a lógica das operações urbanas: fazer a iniciativa privada financiar a recuperação da própria área da operação, vendendo-lhe o direito adicional de construção. É evidente que o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbrem certa valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional. O CEPAC exacerba essa lógica, pois sendo um título, ele só funciona se for valorizado. Senão, torna-se um “mico”. Ou seja, os títulos só podem ser lançados em áreas que interessem ao mercado, ou alguém imagina que a iniciativa privada compraria CEPACs no Jd. Ângela ou em Guaianazes? Além disso, a prefeitura terá que investir pesadamente em obras que potencializem sempre mais a valorização dessas áreas, e portanto dos CEPACs a elas relacionados (FERREIRA & FIX, 2001).

Tais críticas se mostram bastante contundentes na medida em que são diretamente discordantes das vantagens de aquisição dos CEPACs como produto financeiro apresentadas acima. Contudo, devemos nos esforçar para analisar os interesses de cada setor e como os mesmos são atendidos em uma OUC.

No nosso entendimento, o termo Operação Urbana “Consorticiada”, resultante do chamamento que é feito à iniciativa privada (via mercados imobiliário e financeiro) para que se interesse pelo redesenvolvimento de determinada área deverá exprimir tanto a garantia do direito à cidade a seus moradores e proprietários atuais bem como a possibilidade de adensamento e uso da infraestrutura instalada pelos novos negócios e os CEPACs, apesar das críticas, se constitui como um instrumento eficaz para a captação dos recursos privados necessários ao financiamento das OUCs.

Retomando os questionamentos sobre as políticas públicas relativas à produção do espaço urbano, é importante ter em conta que as mesmas devem ser pensadas em processo contínuo de aperfeiçoamento sendo as OUCs um ótimo exemplo disso. Primeiramente, por que cabe um melhor delineamento do Estatuto da Cidade em relação ao planejamento e à gestão para fugir da ‘falácia do plano diretor’ tão bem exposta por Flávio Villaça e tornar seus objetivos e diretrizes mais concretos. Em segundo lugar, é mister o desenvolvimento de outros tipos de articulação público-privada e mecanismos de recuperação de mais-valia fundiária para além dos CEPACs. E, por fim, como qualquer política pública, também as OUCs deverão passar por processos mais estruturados de controle social para além dos atuais mecanismos de participação através dos conselhos gestores.

CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIAS DE GRANDES PROJETOS URBANOS EM PAÍSES CENTRAIS

Os capítulos anteriores buscaram, em escalas diferentes, construir um arcabouço no qual as Operações Urbanas Consorciadas – como grandes projetos de intervenção urbana resultantes de políticas públicas municipais brasileiras baseadas em diversas formas de parcerias entre o setor público e o setor privado – possam ser mais bem estudadas tanto analítica quanto comparativamente. O capítulo 1, numa macro abordagem, apresentou alguns dos diversos processos que caracterizam a produção do espaço urbano e que se inserem no sistema capitalista contemporâneo no qual os mercados imobiliário e financeiro estão ampla e definitivamente imbricados e as políticas urbanas tendem a refletir os preceitos de um urbanismo neoliberal em que o papel do setor privado é, diretamente ou através de parcerias público-privadas, fundamental para o desenvolvimento urbano. O capítulo 2, numa abordagem regionalizada, trouxe para a discussão das OUCs aspectos do arcabouço jurídico-institucional que caracterizam a política urbana no Brasil com especial atenção para o Estatuto da Cidade e para o conceito de direito à cidade inerente a esse, as diversas modalidades de alianças público-privadas possíveis de utilização nas OUCs com suas incongruências em relação ao interesse público e também possíveis instrumentos necessários à regulação da produção do espaço urbano.

Nesse terceiro capítulo, buscaremos analisar alguns exemplos referenciais de grandes projetos de renovação urbana⁸⁷ em países centrais – *Boston Waterfront, London*

⁸⁷ Com o objetivo de dirimir possíveis equívocos conceituais, entendemos ser pertinente a apresentação de algumas definições terminológicas sobre renovação urbana e outros termos correlatos tais como revitalização, reabilitação, renovação e regeneração urbanas que nos servirão de parâmetros. Para isso, utilizamo-nos de conceitos definidos pela *Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano* (DGOTDU), órgão do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território de Portugal uma vez que não encontramos tal discussão na literatura brasileira.

De acordo com o órgão, ‘requalificação urbana’ deve ser entendida como: “[...] *uma operação de renovação, reestruturação ou reabilitação urbana, em que a valorização ambiental e a melhoria do desempenho funcional do tecido urbano constituem objetivos primordiais da intervenção*” (DGOTDU, 2008: p. 67). A requalificação urbana cumpre função de objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano. A valorização ambiental e a melhoria da qualidade do espaço urbano, ao seu turno, serão tomadas sob duas perspectivas: [...] *da resolução de problemas ambientais e funcionais, como por exemplo a ineficiência energética, a poluição sonora e de partículas, a poluição do meio hídrico ou constrangimentos à mobilidade e acessibilidade; da criação de factores que favoreçam a identidade, a habitabilidade, a atractividade e a competitividade das cidades ou de áreas urbanas específicas; e concretizadas através de ações de reordenamento do trânsito e introdução de novas formas de mobilidade, de infra-estruturação e equipamento, de inserção de marcos arquitectónicos distintivos e de*

Docklands, Paris River-Gauche e 22@Barcelona – que se estabeleceram ao longo nas últimas quatro décadas cada qual se utilizando de estratégias distintas diante de territórios e contextos político-institucionais também distintos. Tais exemplos, entendemos, serão fundamentais para a criação de parâmetros de referência úteis à análise das OUCs vigentes em São Paulo e, principalmente, à proposta de implantação da OUC Bairros do Tamanduateí.

Contextualização, Conceituação, Metodologia e Matriz de Análise

Tal como discutido anteriormente nos primeiros dois capítulos, a globalização trouxe consigo um conjunto de mudanças na economia mundial – desde o desprendimento do sistema financeiro das estruturas regulatórias (e por conta disso uma maior liberdade e volatilidade de capitais em nível mundial) até a reestruturação dos processos produtivos

criação de espaços públicos de qualidade e de valorização dos espaços naturais, linhas de água e frentes de mar (DGOTDU, 2008: p. 67).

Diferentemente, o conceito de ‘revitalização urbana’ abarca um conjunto de operações pontuais de intervenção de edifícios existentes em áreas degradadas, articulando-as a intervenções mais amplas de apoio à reabilitação de estruturas sociais, econômicas e culturais locais e que têm como objetivo melhorar a qualidade de vida das áreas de intervenção.

A ‘reabilitação urbana’, por sua vez, relaciona-se ao processo de transformação do espaço urbano e compreende “a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação de edifícios e de espaços urbanos, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso e habitabilidade, conservando porém o seu carácter fundamental” (Ibidem, p.153). Para diferenciar-se do conceito mais específico de restauro, a DGOTDU esclarece: “[...] o conceito de reabilitação supõe o respeito pelo carácter arquitectónico dos edifícios, não devendo no entanto confundir-se com o conceito mais estrito de restauro, o qual implica a reconstrução da traça primitiva de pelo menos fachadas e coberturas. O custo das operações de reabilitação urbana resulta geralmente menor que o das operações de restauro, bem assim com os resultantes do processo de demolição e reconstrução inerentes às operações de renovação urbana” (Ibidem, p.153).

Ao seu turno, a ‘renovação urbana’ compreenderá um conjunto de operações urbanísticas de reconstrução de áreas urbanas subocupadas ou degradadas, onde não se reconhece valor patrimonial arquitetônico ou de conjunto urbano de interesse de preservação e que apresentam deficientes condições de habitabilidade, de salubridade, de estética ou de segurança, implicando demolição em vista de novas construções.

Outro termo usado na análise de projetos europeus é o de ‘regeneração urbana’. O termo será entendido como um conjunto de intervenções urbanísticas e socioeconômicas em áreas caracterizadas por espaço público degradado, insuficiência de equipamentos e serviços sociais, carência de atividades, possibilidades de exclusão social. Para Roberts & Sykes (2000), a regeneração urbana “é uma visão compreensiva e integrada que direciona à resolução de problemas urbanos e que busca produzir melhoramentos duradouros na condição econômica, física, social e ambiental de uma área e que foi sujeita à mudança” (ROBERTS & SYKES, 2000, p. 17).

Diante dessa diversidade de definições, entendemos que os termos ‘requalificação’, ‘renovação’, ‘regeneração’ ou mesmo o termo genérico ‘reestruturação urbana’ pode ser usado indistintamente na medida em que se está buscando resolver diversos problemas urbanos específicos mas de maneira conjunta em áreas pré-definidas e nas quais se espera a instituição de um novo reordenamento territorial. Nesses termos, tratar-se-á de políticas e de um conjunto de ações estratégicas e múltiplas com vistas a melhorar o ambiente construído e a qualidade de vida das populações residentes.

– modificando a relação entre a iniciativa privada e os diversos níveis de governo nos mais diversos países. Ao mesmo tempo, os governos locais tiveram suas capacidades de planejamento, gestão e intervenção no espaço urbano diminuídas na medida em que passaram por processos de descentralização administrativa e financeira que os obrigaram a buscar novos modelos e práticas para responder à necessidade de produção e reprodução da cidade.

A reestruturação produtiva aliada a processos espontâneos de transferência de centralidade ou de funcionalidade de determinadas áreas urbanas – que lhes causariam processos de esvaziamento e/ou perda de sentido social ou histórico – acabou por torná-las inadequadas, inapropriadas, obsoletas ou degradadas ativando o interesse de determinados setores socioeconômicos e de atores públicos e políticos para o desenvolvimento de projetos de renovação ou reestruturação urbana. Como comprovarão os vários exemplos que iremos analisar logo à frente, tais áreas seriam centrais, portuárias, ferroviárias, industriais ou de expansão de serviços econômico-financeiros.

Obviamente que a ocorrência de projetos de renovação urbana são bastante anteriores ao período pós Estado de Bem-Estar o qual estamos analisando, como comprova a experiência de Paris com o Barão de Haussmann e de Viena sob o Imperador Franz Joseph ou as várias experiências de reconstrução de cidades europeias destruídas pela Segunda Guerra Mundial e de combate ao déficit habitacional acumulado em décadas anteriores. No entanto, diferentemente, os novos projetos de renovação urbana responderão a uma nova situação específica de enfrentamento de crises fiscais e de um novo modelo geral de planejamento, de financiamento e gestão que se forma articulado ao discurso neoliberal e a novos circuitos de reprodução de capitais, tal como discutido no Capítulo 1. O novo discurso será o do *City Marketing*⁸⁸, da competição entre cidades, da inserção na rede global, do empreendedorismo, das parcerias público-privadas.

Os grandes projetos urbanos (e também as OUCs) vêm, por conta da conjunção dessas diversas narrativas, pautando cada vez mais a agenda dos gestores das grandes cidades com o intuito de reforçar a competitividade em âmbito regional e internacional. Rose

⁸⁸ De acordo com a empresa de consultoria CityMarketing, o marketing de cidades deve seguir as seguintes diretrizes: i) desenvolvimento de um posicionamento e imagem fortes e atraentes; ii) estabelecimento de incentivos atraentes para os atuais e os possíveis compradores bem como os utilizadores dos seus bens e serviços; fornecimento de produtos e serviços locais de maneira eficiente; promoção dos valores e da imagem do local de uma forma que evidencie [...] as suas vantagens diferenciadoras (<http://www.citymarketing.com.br>).

Compans (2004) afirma que os projetos de renovação urbana levados a cabo nas décadas de 80 e 90⁸⁹ foram ditados, basicamente, por critérios de rentabilidade do capital privado resultantes de uma conjugação entre uma nova agenda política de governos nacionais e locais e a crise de financiamento público.

Essa nova agenda será também ditada pelos processos paralelos de globalização, de liberalização de mercados e de parcerias entre o Poder Público e o setor privado, as quais, em maior ou menor medida, serão fundamentais para o planejamento e a implantação dos projetos de renovação urbana ou tão somente ‘grandes projetos urbanos’. Tais projetos se darão através da revitalização de grandes áreas e/ou da construção de obras e eventos monumentais e simbólicos como a revitalização de áreas portuárias, ferroviárias ou industriais, a construção de museus, bibliotecas, centros de negócios ou eventos internacionais.

Os grandes projetos urbanos vão, então, se colocar como uma importante estratégia das cidades para competir internacionalmente nessa nova etapa do capitalismo mundial buscando atrair novos negócios e investimentos. De modo geral, os mesmos serão muito bem recebidos por grande parte da população e evidenciarão uma tendência a se iniciar por meio de medidas excepcionais como o congelamento de ferramentas de planejamento, a inobservância de regulamentações ou organismos institucionais, a criação de agências de desenvolvimento de projetos de caráter público-privado e com poderes especiais ou excepcionais de intervenção e de decisão (SWINGEDOUW, MOULAERT & RODRIGUEZ, 2002⁹⁰).

A participação da iniciativa privada no planejamento e na gestão desses grandes projetos variará em forma e em montante de acordo com o contexto de cada país e, dentro de cada um, ao longo do tempo. Tal participação, de qualquer forma, será

⁸⁹ O que, no Brasil, pode ser estendido às décadas seguintes, cf. nos mostram Castro, 2006; Pessoa & Bógus, 2008; Oliveira et al, 2012; Cardoso, 2013 e Stroher, 2017.

⁹⁰ SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe: large scale urban development projects and the new urban policy: a challenge to urban policy in european cities. *Antipode: A Radical Journal of Geography*, Worcester, Mass., v.34, n.3, june 2002.

crecente assim como será a inversão de valores pelo setor público⁹¹ (ALTSCHULER & LUBEROFF, 2003⁹² e NEWMAN & THORNLEY, 1996⁹³).

Em um estudo aprofundado sobre treze grandes projetos urbanos em cidades da União Europeia, Swingedouw, Moulaert & Rodriguez (2002), concluíram que esses projetos, até então, vinham sendo cada vez mais usados como veículos para estabelecer medidas excepcionais nos procedimentos de planejamento e política urbana, eram muito pouco integrados ao processo maior de planejamento da cidade, não respeitavam mecanismos de participação democrática local (ou eram aplicados de modo muito formal) e a grande maioria acentuava a polarização socioeconômica através da atuação do mercado imobiliário.

Uma característica quase que unânime dos grandes projetos urbanos (e também das OUCs) é a presença de processos de gentrificação⁹⁴ significando a expulsão ou substituição dos moradores originais por grupos socioeconômicos de estrato social mais altas. Esses processos se darão de forma deliberada ou não, por meio de desapropriações, de mudança de uso do solo ou de aumento do custo de vida.

A despeito disso, importa apontar que os grandes projetos urbanos, em especial os primeiros deles, foram fundamentais para a configuração de uma nova concepção de planejamento que acabou por se tornar hegemônica nos países centrais (independente dos direcionamentos ideológicos dos governos) e em grande parte da América Latina. Conforme nos dita Vainer, Oliveira & Lima Jr.:

Especialmente a partir dos anos 90, manuais de gestão municipal, roteiros de planejamento estratégico de cidades e orientações para projetos urbanos propõem a promoção do crescimento econômico e da competitividade, assim como o envolvimento do setor privado, em substituição às práticas urbanísticas de domínio exclusivo do Estado: ações normativas, eventualmente distributivas e participativas (VAINER, OLIVEIRA & LIMA JUNIOR in OLIVEIRA (org)⁹⁵, 2012; p. 13).

⁹¹ Tal constatação de crescimento dos gastos do setor público em grandes projetos urbanos contradiz o discurso de diminuição do papel do Estado.

⁹² ALTSCHULER, A; LUBEROFF, D.E. Mega-projects: the changing politics of urban public investment. Washington: The Brookings Institution, 2003.

⁹³ NEWMAN, P.; THORNLEY, A. Urban planning in Europe: international competition, national systems and planning projects. London/New York: Routledge, 1996.

⁹⁴ Tal como ocorrido na OUC Água Espreada na Favela Jardim Edith.

⁹⁵ OLIVEIRA, F. ET AL. (org). Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

Os grandes projetos urbanos serão – tanto aqui como nos países centrais – a manifestação mais bem elaborada do modelo de planejamento estratégico das cidades, da assunção de que a participação do setor privado e de que os mecanismos de mercado são imprescindíveis para a gestão pública eficiente, principalmente no que compete à produção do espaço urbano⁹⁶.

Uma questão crucial que se coloca quando do estudo de grandes projetos urbanos é qual a opção ou opções metodológicas que guiarão seus conceitos, elementos e dimensões de análise como política pública e como processo de produção do espaço urbano. No caso brasileiro, isso é tão ou mais importante na medida em que, como indicaram os autores supracitados, nos propomos a “*examinar os resultados de décadas de políticas e intervenções urbanas conduzidas à luz da reforma do Estado e sob a égide das políticas macroeconômicas de reajuste estrutural*” (*Ibidem*: p. 14).

Vários são os pesquisadores que se propuseram a criar um arcabouço teórico-conceitual com objetivo de sustentar seus estudos específicos, o que é o caso de Moulaert, Swyngedouw & Rodriguez (2003), Altshuler & Luberoff (2003), Smolka (2004), Lungo (2004)⁹⁷, e Lungo & Smolka (2005)⁹⁸. Lungo (2013) entende por grandes projetos urbanos tanto as grandes obras emblemáticas quanto as ‘grandes operações urbanas’ as quais assumirão, em muitos casos, a forma de programas de intervenção como conjunto de ações urbanas de nível médio mas com elevado nível de integração e que por conta disso terão um profundo impacto no desenvolvimento da cidade. Smolka (2004) se concentra no volume e no tamanho da intervenção na medida em que sua realização pode influir sobre os fatores determinantes do gradiente de rendas fundiárias que afetam os empreendedores e pequenos proprietários que não têm condições de interferência sobre a primeira. Já Vainer, Lima Jr. & Oliveira (2012) definem os grandes projetos urbanos como aqueles que causarão rupturas nos espaços físicos e social, atingindo suas várias dimensões e que contribuirão para a “*consolidação de mudanças na dinâmica*

⁹⁶ Obviamente que esse modelo de planejamento estratégico das cidades suscitará reações diversas apologéticas e críticas como bem comprovam as posições de Jordi Borja & Manuel Castells (*Local and Global: Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan, 1997) e David Harvey (*Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a Transformação da Governança Urbana no Capitalismo Tardio*. In: *A Produção Capitalista do Espaço. A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005).

⁹⁷ LUNGO, M. (ed). *Grandes proyectos urbanos*. Universidad Centroamericana “Jose Simeon Canas” and Lincoln Institute of Land Policy. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004.

⁹⁸ LUNGO, M.; SMOLKA, O. M. Land value and large urban projects: the Latin American experience. *Land Line Newsletter*, Lincoln Institute, v. 17, n. 1, 2005.

socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local” (VAINER, OLIVEIRA & LIMA JUNIOR in OLIVEIRA (org), 2012: p. 16).

Com base nessa definição de cunho qualitativo e no pressuposto de que as políticas e intervenções urbanas devem, acima de tudo, prezar pelo fortalecimento da cidadania democrática e pela redução das desigualdades socioespaciais urbanas, esses últimos autores propõem uma matriz (grade) analítica de grandes projetos que leva em consideração as dimensões política, institucional, simbólica, arquitetônico-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira e que permite avaliar a contribuição dos grandes projetos urbanos em relação aos objetivos acima citados. A dimensão política deve levar em conta o contexto sociopolítico, das coalizações e interesses no projeto, bem como dos movimentos e grupos pró e contra. A dimensão institucional trata dos processos decisórios, dos atores, organizações, arranjos, dispositivos legais, das características do processo decisório e dos modos de operação e implementação do projeto. A dimensão simbólica busca captar a economia simbólica e a ordem de justificação do projeto, envolverá a análise das referências conceituais, as retóricas, discursos e referências apresentadas como modelo. A dimensão arquitetônica-urbanística busca compreender desde a concepção do programa, suas referências urbanísticas até as obras de infraestrutura e arquitetônicas bem como os instrumentos urbanísticos/fundiários relacionados ao uso e ocupação do solo. A dimensão fundiária contempla os processos relativos às mais-valias fundiárias e imobiliárias (geração, apropriação e uso), da evolução dos preços imobiliários relativos, da própria transformação da estrutura fundiária. A dimensão socioambiental considera as dinâmicas sociais ao longo do tempo e em relação ao projeto no território em questão, como as populações e o ambiente são impactados pelos novos processos econômicos e de desenvolvimento urbano. E, finalmente, a dimensão econômico-financeira trata do financiamento público e privado necessário à implantação do projeto, na distribuição de custos e benefícios, no impacto que a transformação urbana causa na estrutura econômica do território.

Com base nessa matriz analítica, nosso intuito nessa seção é o de examinar algumas experiências emblemáticas e pioneiras de países centrais que – a despeito de seus resultados positivos ou negativos, de curto ou longo prazos – se transformaram em

referência para outros projetos em todo o mundo tal como comprovam as experiências paulistanas consubstanciadas como OUCs.

Isto posto, podemos reafirmar, como síntese, que os grandes projetos urbanos serão resultado de um conjunto de causas tais como a reorientação do papel do Estado na produção do espaço urbano, mudanças no sistema econômico mundial e suas consequências nas economias urbanas locais (obsolescência físico-espacial e econômico-produtiva de determinadas áreas centrais e/ou funcionais, necessidade de terra para nova produção imobiliária, maior imbricação do mercado financeiro com o mercado imobiliário) e crescentes demandas sociais por melhorias ambientais, infraestrutura, espaços e serviços públicos.

Como resposta a essas demandas, os grandes projetos urbanos se darão em forma de recuperação de centros históricos; de renovação de antigas áreas portuárias, industriais, ferroviárias ou aeroportuárias; de construção de sistemas de transporte público massivo; de reabilitação de áreas residenciais degradadas; de construção de novas zonas turísticas e/ou recreativas; etc (LUNGO, 2005).

A primeira experiência a ser analisada é o projeto de renovação das frentes de água centrais de Boston (*Boston Downtown Waterfront Renewal*) que – juntamente com as experiências de *Inner Harbour* em Baltimore e *Battery Park* em Nova York – se tornou modelo para a renovação de áreas portuárias centrais de muitas outras cidades norte-americanas e por todo o globo. Em seguida, voltamos nossa atenção para a experiência de renovação das docas londrinas (*London Docklands*) com a intenção de contrapô-la à experiência de Boston por conta da área portuária localizada razoavelmente distante do centro histórico e financeiro, do insucesso imobiliário inicial e do processo de gentrificação resultante. A terceira experiência é a da margem esquerda do Rio Sena em Paris (*Paris Rive Gauche*), realizada em uma antiga área ferroviária e industrial, caracterizada por um importante papel planejador e gestor do Estado e por um instrumento urbanístico chamado de Zona de Planejamento Concertado (*Zone D’Amenagement Concerté – ZAC*). A última das experiências estrangeiras é o *22@Barcelona*, um projeto de renovação urbana do bairro industrial *Poblenou* transformado em uma área multifuncional com especial destaque para um clúster econômico de alta tecnologia e inovação. É mister reforçar que, de acordo com o que será exposto, todos os projetos se deram por uma perda de função regional, por desindustrialização, pelo quase abandono das áreas, por necessidade e desejo de espaços

e serviços públicos. Também é necessário aqui anotar que cada modelo de projeto teve seu momento próprio e seu tempo de maturação. As experiências das cidades norte-americanas iniciadas na década de sessenta do século passado, as de cidades europeias nas décadas de setenta e oitenta e outras tantas na década de noventa com todas elas dando continuidade aos processos de redensolvimento urbano das áreas em questão e atingindo melhores resultados⁹⁹ nas décadas seguintes até o presente momento.

A experiência de renovação da orla central de Boston

Uma das primeiras experiências transformadas em modelo e que fizeram da América do Norte o berço dos grandes projetos urbanos de renovação de frentes de água, a área central de Boston é, atualmente, apenas uma pequena porção de um projeto de redensolvimento que inclui outras áreas da cidade tal como pode ser visualizado no mapa seguinte (a área em questão corresponde à *Downtown Waterfront*).

De uma maneira geral, os projetos de redensolvimento de frentes de água de cidades portuárias norte-americanas são bastante similares em relação ao planejamento, às articulações políticas, ao uso do solo e à vida cultural. De acordo com Timothy Sieber (1991)¹⁰⁰, a revitalização de frentes de água na América do Norte se deu quase que de forma onipresente nas cidades portuárias reproduzindo os mesmos processos em todas as experiências nas quais antigas zonas portuárias, industriais e comerciais são substituídas por novos padrões de desenvolvimento com uso misto de escritórios e apartamentos, serviços de varejo sofisticado, *festival marketplaces*, áreas de lazer e amenidades públicas.

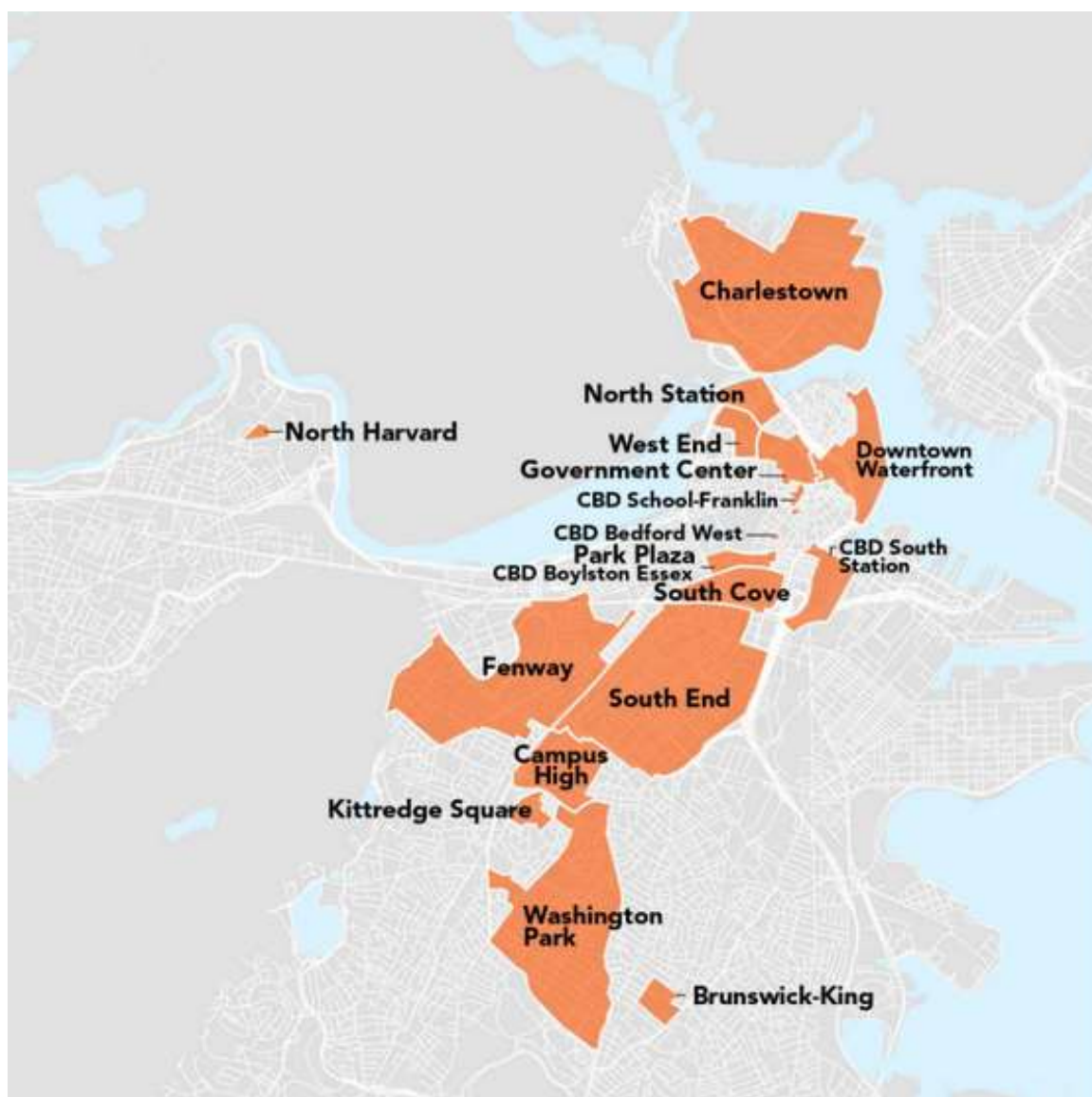
Tais experiências seriam também bastante uniformes ao apresentar as mesmas estratégias e os mesmos temas culturais independente da localização. Essa uniformidade se daria – nos campos do planejamento e de projeto – por conta da disseminação, padronização e sentimento de disputa entre as cidades e seus projetos através do esforço

⁹⁹ Incluindo as experiências que foram tidas como fracassadas nos primeiros anos como é o caso da London Docklands.

¹⁰⁰ SIEBER, T. Waterfront Revitalization in Postindustrial Port Cities of North America. *City & Society* 5(2):120 - 136 · June 2008.

de empresas de arquitetura e urbanismo¹⁰¹ e de agências não-governamentais de apoio técnico e comunitário¹⁰².

Figura 01: Regiões de Boston com projetos de redesenvolvimento



Fonte: www.northendwaterfront.com

¹⁰¹ Como a *Benjamin Thompson & Associates* e *Sasaki Associates*, ambas sediadas em Massachussets.

¹⁰² Como a *The Waterfront Center*, baseada em Washington-DC, uma organização de interesse público e não lucrativa que apoia comunidades e profissionais no uso dos recursos ligados às frentes de água.

Governos locais como facilitadores e agenciadores

A experiência de renovação da orla (frente de água) central de Boston e, posteriormente, das outras experiências que se seguiram foram beneficiadas por políticas públicas de fomento ao redesenvolvimento das frentes de água. Nos Estados Unidos, como resultado de intervenções governamentais e coalizações políticas principalmente entre democratas-liberais urbanos, um conjunto variado de subsídios públicos de nível federal e local (incentivos, investimentos e política tributária) agiram como um importante facilitador dos projetos de reestruturação urbana e de frentes de água. Apesar disso, é importante considerar que, ainda que os governos federal e locais promovam largamente esse tipo de desenvolvimento, o fazem cumprindo um papel muito mais de facilitador e agenciador. O modelo norte-americano de reestruturação urbana – tendo sido precisamente o caso de Boston – é caracterizado majoritariamente por investimentos privados que, ainda que com larga margem de segurança, se propõem a correr riscos incorrendo em perdas eventualmente (SIEBER, 1990).

Também é importante destacar o papel desempenhado por movimentos sociais preservacionistas atuantes nas décadas de sessenta e setenta na modificação dos antigos planos de renovação urbana que ditavam a demolição completa de estruturas em favor da preservação do patrimônio cultural e histórico, resgate de melhores condições ambientais, fomento ao turismo, festivais e ao pequeno comércio de rua. Um bom exemplo desse processo foi o salvamento dos prédios do *Quincy Market* e *Faneuil Hall* da demolição para serem recuperados na década seguinte por uma articulação de Benjamin Thompson e James Rouse com a prefeitura municipal transformando o primeiro em um conjunto gastronômico e comercial.

Sucesso da governança interinstitucional

O sucesso da renovação da orla central de Boston pode ser atribuído a três fatores: pela grande quantidade de terras de propriedade pública, por uma intensa cooperação interinstitucional e pela produção e realização de planos de desenvolvimento (MAMBO, 1993 apud WANG, 2003¹⁰³). Numa outra perspectiva, tais fatores de sucesso teriam sido uma forte liderança e capacidade pública para o desenvolvimento de parcerias assim como a revisão do Capítulo 91, um estatuto sobre as frentes de água públicas

¹⁰³ WANG, C. Waterfront Regeneration. Cardiff University, 2003.

(*Chapter 91 - The Massachusetts Public Waterfront Act*), aprovado através de intensa negociação entre três autoridades públicas – *Boston Redevelopment Authority*, *Massport*¹⁰⁴ e *Commonwealth of Massachusetts*¹⁰⁵ – juntamente com outras agências públicas e privadas representativas de interesses ambientais, imobiliários, marítimos, etc e que foi fundamental para estabelecer um marco legal funcional e dirimir possíveis conflitos entre os vários interesses assegurando o interesse público (COOK ET AL, 2001 apud WANG, 2003). Dessas três instituições, a *Boston Redevelopment Authority* (BRA)¹⁰⁶ teve e ainda tem um papel fundamental nos vários projetos de renovação urbana de Boston planejando a cidade urbanística e economicamente, incorporando áreas para posterior comercialização e realizando projetos de desenvolvimento urbano locais.

Institucionalmente, o empresário James Rouse também desempenhou um papel fundamental ao organizar e liderar uma ampla coalizão em favor do crescimento, ao mobilizar o apoio da opinião pública (em especial dos moradores) e ao combinar, juntamente com a BRA, fundos federais e privados para promover um amplo processo de reestruturação urbana.

A restauração e adequação de um edifício histórico como estratégia de marketing

Para Giovaninni (1986)¹⁰⁷, não há dúvida que o redesenvolvimento da orla central de Boston tornou-se um marco mundial entre os grandes projetos urbanos, tanto por seu pioneirismo quanto por seus resultados de redesenvolvimento e revitalização alcançados. Em artigo veiculado no jornal *New York Times* em comemoração aos 25 anos do lançamento do projeto, o jornalista afirma que a história desse projeto seria um resumo – condensado em 250 acres (101 hectares) – da recente história do planejamento das cidades americanas ao confrontar os carros e as autoestradas com os pedestres e o transporte público, os subúrbios com a área central, os arranha-céus com os pequenos edifícios, as novas construções com os prédios históricos, a renovação pela demolição

¹⁰⁴ *Massachusetts Port Authority* (Autoridade Portuária de Massachusetts).

¹⁰⁵ Representação do Estado de Massachusetts.

¹⁰⁶ Desde 2016, *Boston Planning & Development Agency*.

¹⁰⁷ GIOVANNINI, J. Boston Waterfront: at 25, a model urban renewal. *The New York Times*, Sep. 1986.

com a renovação incremental. Para Giovaninni, seria a reinauguração do *Quincy Market* o principal marco temporal e simbólico do processo de renovação da orla central:

O mercado ajudou a confirmar o caráter do distrito como tradicional, caminhável, com edifícios baixos, voltado para as pessoas e que mistura residências, negócios e instituições. [...] A revitalização tem sido muito bem-sucedida em criar um distrito plenamente ativo, com muitas partes fortemente articuladas entre si e abertas ao público. Os visitantes agora perambulam livremente pelos cais, antigos edifícios e barcos¹⁰⁸ (GIOVANINNI, 1986: p. 2).

A revalorização das áreas de orla associada aos processos de produção do espaço urbano e ao crescimento do turismo cultural e de negócios certamente propiciaram ao distrito central de Boston uma oportunidade de alavancagem de investimentos que potencializaram seu capital simbólico a ponto de a área de renovação ter se expandido para praticamente todas as áreas de orla como *East Boston*, *Charleston Navy Yard* e *North End*, tal como pode ser visto no mapa anterior.

O papel fundamental da agência de desenvolvimento

As novas práticas urbanísticas que surgem com a experiência de Boston (e das demais experiências norte-americanas) acabam por mesclar moderadamente práticas de antigos projetos *bulldozer* à de projetos radicalmente conservacionistas incorporando-as aos esforços de renovação das centrais e de frentes de água objetivando regenerá-las econômica, social e culturalmente. Em certo sentido, esse direcionamento condiz com a lógica neoliberal que pretende uma atuação no espaço urbano de forma mais pontual e fragmentada atendendo a interesses concretos para constituição de determinados polos turísticos ou financeiros, por exemplo, ajustando as intervenções de acordo com as oportunidades de mercado.

Ainda que alguns pesquisadores, como Del Rio (2001), sustentem que o planejamento estratégico, tido como fragmentado e baseado em *opportunity projects*, pouco se encaixa ao planejamento tradicional, entende-se que no caso de Boston, isso não é de todo verdadeiro. Ao contrário, mais que excludentes são complementares haja vista a quantidade de planos produzidos e levados a cabo ao longo de décadas. Uma característica que se mostra positiva na implementação desses planos é a intensa

¹⁰⁸ No original: “The market helped confirm the district's character as a traditional, pedestrian, low-rise, people-oriented district that mixed residences, businesses and institutions. [...] The revitalization has been most successful in creating a highly active district, its many parts strongly tied together and open to the public. Visitors now stroll freely around the wharves, the old buildings and boats” (GIOVANINNI, 1986: p. 2).

articulação de líderes empreendedores com o Poder Público, a iniciativa privada e as comunidades locais na medida em que buscam viabilizar determinados empreendimentos, investimentos e transformações em pequenas áreas através de pequenos projetos.

Nesse processo contínuo de planejamento e gestão de projetos de desenvolvimento e reestruturação urbanos, as agências de desenvolvimento cumpriram – e ainda cumprem – um papel importante. Remanescentes de um modelo implantado na década de 50, quando foram beneficiadas por programas de financiamento para recuperação de áreas degradadas, tais agências tinham têm caráter *quase-público* ou misto, atuando duplamente em busca de interesses públicos mas também visando à sua sustentabilidade financeira e com isso beneficiando setores privados específicos. O modelo é, por um lado, interessante já que as agências não oneram o orçamento público e mantêm estruturas administrativas mais ágeis e independentes. Algumas das suas funções e prerrogativas são desapropriar, comprar, vender, urbanizar ou alienar propriedades, atuar para mudanças na legislação urbanística, conceder incentivos tributários para encorajar o desenvolvimento comercial ou residencial bem como desenvolver planos e projetos urbanos. Ainda mais, no caso de Boston, desde a dissolução do *Boston Planning Board* em 1960, a *Boston Development Authority* (BRA) recebeu o papel e a função de agência oficial de planejamento da cidade. Nesse sentido, a mesma foi fundamental para o planejamento e a gestão de diversos projetos de desenvolvimento e redesenvolvimento urbano ao longo de seus mais de sessenta anos de existência obviamente sob críticas de setores que entendem ser sua natureza e atuação contraditórias.

Além da importância da autoridade municipal, um papel de protagonismo deve ser dado a alguns arquitetos que teórica e praticamente foram fundamentais para o processo de renovação que se deu em Boston. Primeiramente, os arquitetos Kevin Lynch e John Myer, responsáveis pelo *Downtown Waterfront Faneuil Hall Renewal Plan* (1961) – patrocinado pela BRA e que proporia renovar a decadente região de orla reconectando o porto à cidade, construindo uma nova estrutura residencial e desenvolvendo uma área central de turismo e compras que incorporaria prédios históricos ao redor do icônico *Faneuil Hall*. Outro profissional muito importante nesse processo foi Benjamin Thompson, um arquiteto local, que se associou a James Rouse, empresário da construção civil com experiência na construção de shopping-centers, para reformar o

antigo prédio de *Quincy Market* e do próprio *Faneuil Hall* bem como para criar o primeiro modelo de *Festival Marketplace*, um complexo de restaurantes, bares, lojas, barracas e outros comércios tal como dito acima¹⁰⁹. Além desses edifícios principais outros projetos arquitetônicos importantes e de cunho turístico seriam o *New England Aquarium*, o *Fan Pier* e *Rowes Wharf*.

Gentrificação e recuperação ambiental

Apesar de os estudos pesquisados não tratarem da dinâmica demográfica e social, é patente que a região central de orla – que anteriormente era pouco populosa já que boa parte do espaço era preenchido por docas, armazéns, indústrias e prédios antigos – recebeu, com a renovação urbana e construção de prédios de apartamentos, uma nova população em busca de moradia mais próxima aos novos escritórios de empresas de consultoria, do setor financeiro, de turismo, de comércio e serviços que se instalaram na região. Com o aumento do preço dos imóveis ao longo das últimas décadas (DEL RIO, 2001), por conta da elevada dinâmica imobiliária que se deu na região, processos de gentrificação foram também quase que naturais fazendo com que diversos grupos sociais tenham se organizado para criar mecanismos para permanência na região.

Em relação às questões ambientais, com a revitalização das frentes de água e novos usos esportivos e de lazer nas águas da baía, diversos esforços de recuperação da qualidade ambiental da baía têm sido efetuados com ampla participação da população, como comprova o movimento *Save the Harbor/Save the Bay*.

O setor privado como ativador da reestruturação

Apesar do papel articulador e catalizador desempenhado pelo poder público, o modelo norte-americano de grande projeto de renovação urbana de frentes de água tende a ser largamente dependente do setor privado assim como em muitas outras áreas de infraestrutura. Nesse sentido, o papel exercido pela BRA como agência de desenvolvimento urbano, foi fundamental na medida em que pode empreender uma atuação mais eficiente para comprar ou desapropriar áreas e estruturas, assim como para

¹⁰⁹ O complexo do mercado, atualmente, conta com 50 lojas, 14 restaurantes, praça de alimentação com mais de 40 barracas além de um clube de comédia (cf. www.bostoncentral.com).

transpor alguns impedimentos de caráter urbanístico ou ambiental, viabilizando oportunidades para o desenvolvimento urbano e para inversões privadas.

Destarte, como pode ser comprovada pela nova paisagem criada ao longo dos anos, tal modelo de financiamento se mostrou bastante bem sucedido devendo-se contextualizá-lo ao ambiente propício criado pela pujança da economia norte-americana e de seu mercado imobiliário com capitais abundantes e a característica de Boston como uma cidade comercial e com instituições financeiras consolidadas. Também deve-se ter em consideração que houve uma conjunção de tipos de oportunidades imobiliárias que se retroalimentaram ao longo do tempo de modo que prédios comerciais, residenciais, de serviços financeiros, de turismo, cultura e lazer exercessem entre si grande poder de atração de novos negócios.

Por fim, é importante dizer que a renovação urbana da orla de Boston (Boston Waterfront), mais do que uma reestruturação física, significou a criação e prosperidade de um conjunto comercial e de turismo multitemático, dando vitalidade a uma anterior região portuária degradada e ociosa.

A regeneração da região das docas londrinas e a cultura dos negócios

“[O projeto consolidado das *London Docklands*] sugeria um mundo criado pela cultura dos negócios, a era dos “yuppies” e a extensão oriental do coração financeiro de Londres. Apartamentos luxuosos à beira-rio e edifícios de escritórios pós-modernos se tornaram símbolos físicos de uma nova era. Por um período de tempo o *momentum* parecia incontrolável. Era como se o *thatcherismo* tivesse triunfado. Mas no final dos anos 80, houve uma mudança abrupta. O mercado imobiliário quebrou e a expansão do crédito chegou ao fim. Em 1992, o gigante complexo de escritórios *Canary Wharf*, o mais significativo símbolo da regeneração das *Docklands*, num movimento abrupto entrou numa crise financeira. As *Docklands* se tornaram um pesadelo para os especuladores e o declínio de *Canary Wharf* em vias de falência marcou o fim do sonho *thatcheriano*” (BARNES, COLEUTT & MALONE, 1996¹¹⁰: p. 15).

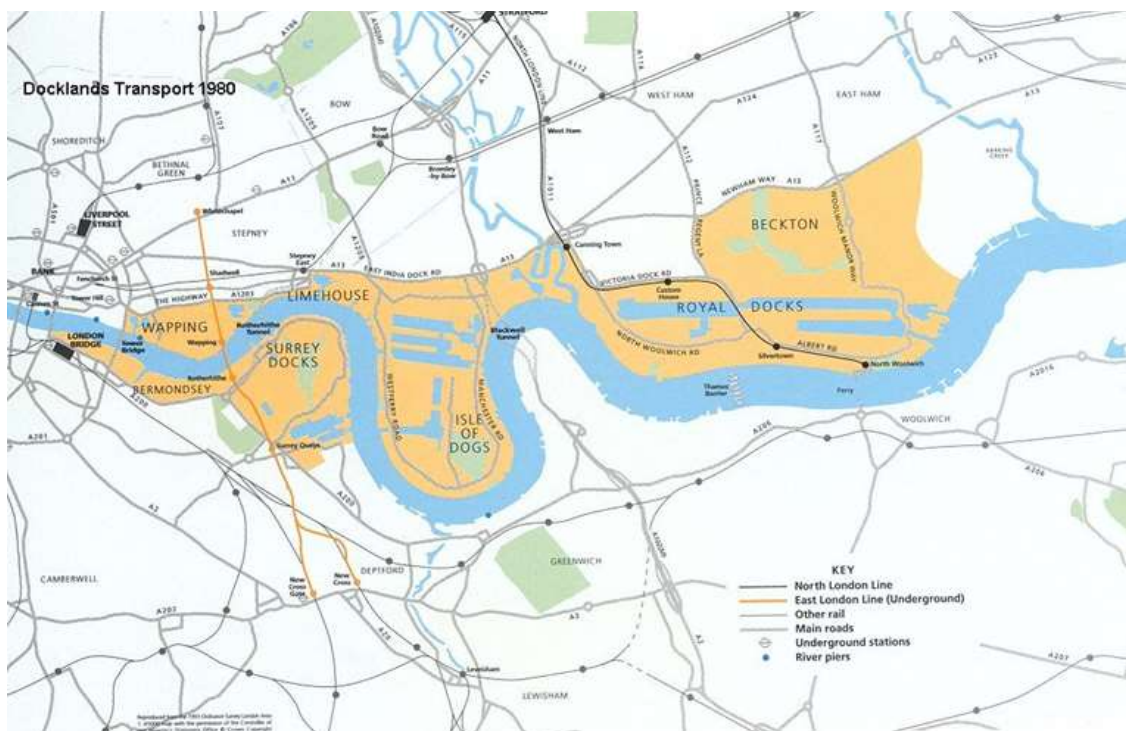
A experiência de renovação urbana das *London Docklands* tornou-se um marco para os grandes projetos urbanos na Europa ao longo da década de 80 e também posteriormente principalmente por exemplificar a primazia do mercado na produção do espaço urbano combinando incentivos fiscais e desregulamentação do planejamento urbano. A recuperação de áreas portuárias na Europa tornadas obsoletas com a inadequação trazida pelo aumento de tamanho dos navios, da containerização e de outras mudanças

¹¹⁰ BARNES, C.; COLEUTT, B., MALONE, P. London: Docklands and the State. In: City, Capital and Water. London: Routledge, 1996.

tecnológicas, seguindo os bem-sucedidos casos norte-americanos de Boston e Baltimore, passou a ser o principal esforço de política pública urbana com cada país e cidade variando em modelo e método. No Reino Unido, a experiência de Londres foi, sem dúvida, a que melhor representou os princípios do livre-mercado propostos pela ideologia neoliberal do governo conservador de Margaret Thatcher.

Tal projeto iria, num prazo de duas décadas, transformar uma extensa área abandonada e degradada no terceiro centro econômico da capital britânica mas também acabaria por aumentar os problemas sociais da região e gerar um intenso processo de gentrificação substituindo uma população de trabalhadores desempregados e não-qualificados (anteriormente ligados às atividades portuárias) por novos grupos sociais de classe alta e média-alta formados por trabalhadores não-manuais, jovens e altos executivos do setor financeiro e dos serviços profissionais recém-instalados na região.

Figura 02: Área de Redesenvolvimento da London Docklands Development Corporation



Fonte: LDDC, 1998.

A renovação das *Docklands* foi caracterizada pela liderança da *London Docklands Development Corporation* (LDDC) – uma das duas primeiras de treze *Urban Development Corporations* (UDCs) criadas pelo Governo Central ao longo da década de 80 e início de 90 – que se constituíam com poderes para adquirir terras através de acordos ou de forma compulsória, comercializar terrenos e edifícios com a iniciativa privada, modificar os planos dos governos locais, prover infraestrutura, habitações e equipamentos públicos, etc. contando com financiamento de suas atividades advindas de aportes do Governo Central e da renda gerada pela venda de terras e imóveis.

A LDDC, criada em 1981 e encerrada em 1998, teve como função principal apresentar soluções para a severa crise econômica, social e estrutural¹¹¹ que se abateu na região leste de Londres resultante do fechamento das atividades das docas transferidas para os modernos portos de *Tilbury* (a justante do Rio Tâmis) e *Felixstowe* (na costa leste da Inglaterra). Tal crise seria constatada pela redução da população da região em 20% entre 1971 e 1981, pela taxa de desemprego bastante elevada entre os trabalhadores não-qualificados (de 17,8% em 1981) e por uma taxa de abandono, vacância ou subutilização de 60% da área total¹¹². De forma geral, a região das docas apresentava grande parte das casas e apartamentos (muitos dos quais de propriedade das autoridades distritais) em estado de deterioração, uma estrutura de transporte bastante deficitária com pouca conexão com outras regiões da cidade, muitas áreas contaminadas por atividades de antigas indústrias e um déficit considerável de áreas verdes e de recreação. Cobrindo um total de 2.173 hectares, tal como observado na figura acima, a área de atuação da LDDC se estendia desde a região central próxima à *London Bridge* até as *Royal Docks* e *Beckton* a leste correspondendo a partes dos distritos de *Southwark*, *Tower Hamlets* e *Newham*. Sua estratégia geral seria:

[...] corrigir as falhas de mercado e criar as circunstâncias e em particular infraestrutura de transporte no qual investimento privado financiasse a regeneração urbana das *London Docklands*, enquanto, ao mesmo tempo, melhorar a infraestrutura social e as amenidades públicas partindo de uma condição mínima¹¹³ (LDDC, 1998).

¹¹¹ De uma maneira geral, a Inglaterra e todo o Reino Unido vinham sofrendo ajustes de caráter estrutural tal como os exemplificados nos capítulos anteriores.

¹¹² Cf. o site da LDDC www.lddc-history.org.br.

¹¹³ No original: “*The LDDC's strategy has been to correct market failures and to create the circumstances and in particular transport infrastructure in which private investment would fund the economic regeneration of London Docklands, while at the same time to improve the social infrastructure and public amenities from their low base*” (www.lddc-history.org.br).

Em outras palavras, buscava, através de estratégias que articulavam incentivos fiscais e desregulação de normas urbanísticas, atrair o investimento privado para a construção de infraestrutura e de novos edifícios, instalação de empresas comerciais e industriais e a requalificação de outras atividades já existentes.

Em seu relatório final (1998), a LDDC apresentou de forma destacada os seguintes números para o desenvolvimento da região das *London Docklands*:

- £1,86 bilhões de investimentos públicos;
- £7,7 bilhões de investimentos privados;
- 430 hectares de terras vendidas ao setor privado para redesenvolvimento;
- 144 quilômetros de vias melhoradas ou novas e a construção da *Docklands Light Railway* (DLR);
- 2,3 quilômetros de área construída com atividades comerciais e industriais;
- 762 hectares de áreas degradadas recuperadas;
- 24.046 novas casas construídas;
- Estabelecimento de 2.700 empresas comerciais;
- Contribuição para a construção de 5 novos centros de saúde e 6 centros reformados;
- Financiamento de 11 escolas primárias, 2 escolas secundárias, 3 escolas superiores e 9 centros de qualificação;
- 94 prêmios de arquitetura, conservação e paisagismo;
- Abertura de 85.000 postos de trabalho na região (LDDC, 1998).

Duas outras realizações na área de transporte seriam extremamente importantes como a construção do *London City Airport* no distrito de *Royal Docks* ainda em 1987 e a extensão da *Jubilee Line* do metropolitano londrino que seria inaugurada na virada do século.

Tais resultados, ainda que significativos, são relativamente contestáveis quando se leva em consideração a extensão dos benefícios para a população original da área atingida pelo projeto. Por um lado, algumas evidências apresentadas pelo *Department of Environment, Transport and Regions*, órgão do Governo Central e diretamente ligado à LDDC, dão conta de que a corporação foi bem sucedida em solucionar múltiplas falhas nos mercados da região tais como o mercado imobiliário e fundiário e mesmo o mercado de trabalho com projetos de requalificação profissional, melhorias em

acessibilidade, a criação de novos postos de trabalho e a construção de milhares de unidades habitacionais (*Department of the Environment, Transport and the Regions, London: 1998*¹¹⁴).

Por outro lado, ao longo de toda a década de 80 e também nas décadas seguintes, a LDDC recebeu muitas críticas por não prestar contas à sociedade, por não permitir processos democráticos nas tomadas de decisões e principalmente por não entregar benefícios aos grupos sociais locais mais vulneráveis, gerar processos de gentrificação e criar na região uma polarização social bastante complexa. Outra crítica contundente é relativa à inversão, por parte do Governo Central e inversamente ao que prega a ideologia neoliberal, de grandes quantias de recursos públicos necessários à aceleração do processo de reestruturação da região (FLORIO & BROWNILL, 2010¹¹⁵).

O papel dos conservadores e os interesses de mercado na estratégia de regeneração

A ascensão de Margaret Thatcher ao cargo de primeiro-ministro do Reino Unido em 1979 (juntamente com a eleição de Ronald Reagan nos EUA em 1981) foi extremamente significativa em nível mundial na medida em que trouxe consigo um amplo conjunto de ideias e reformas políticas, econômicas e sociais que ficaram caracterizadas como neoliberais e que influenciariam diversos outros governos em grande parte de países ocidentais nos anos seguintes.

No âmbito da política urbana britânica, diante da necessidade de reestruturação de extensas regiões degradadas ao longo do tempo por conta de mudanças na estrutura produtiva e de dinâmicas sociais próprias, o Governo Thatcher tinha como pressuposto que tais processos de reestruturação só poderiam ser levados a cabo se fossem liderados por forças de mercado e que os sistemas de planejamento prevalentes à época agiam de forma a restringir tais potencialidades (*Ibidem*).

Diferentemente dos EUA, no Reino Unido, tais políticas ao buscarem redirecionar as iniciativas de reconstrução urbana ao setor privado encontrariam um Estado de Bem-Estar bastante calcado nos governos locais os quais, no início da década de 80 e também

¹¹⁴ Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR). Regenerating London Docklands. London: Goldthorpe, 1998.

¹¹⁵ FLORIO, S. BROWNILL, S. Whatever happened to criticism? Interpreting the London Docklands Development Corporation's obituary. City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action. CITY, VOL. 4, NO. 1, 2000.

posteriormente, eram comandados por políticos trabalhistas (BROWNILL & O'HARA, 2015) o que forçaria o Governo Central a exercer uma política contínua de enfraquecimento do poder das autoridades locais tanto pela redução de repasse de recursos quanto pela redução da capacidade de prestação de serviços, de planejamento e gestão (COMPANS, 2004¹¹⁶).

O interesse pela recuperação da região das docas londrinas não se deu naquele momento. Conforme nos indicam Barnes, Colenutt & Malone (1996), desde o início da década de 1970, todos os governos eleitos colocaram essa recuperação em destaque na agenda política e na linha-de-frente da política urbana britânica¹¹⁷. O esforço de recuperação da extensa área portuária de Londres – que seria materializado a partir de 1981 explicitamente por meio de políticas e instrumentos que atuariam em meio ao contexto acima desenhado – foi sendo gestado como um conjunto de respostas desencadeadas ao longo de todo o processo de declínio industrial e de fechamento definitivo das docas¹¹⁸.

Em 1973, sob encomenda do governo central conservador, foi publicado um estudo (*London Docklands Study Team*¹¹⁹) que definia a região das docas em termos geográficos e de planejamento questionando a legitimidade das comunidades locais e suas carências específicas e apresentando várias oportunidades de desenvolvimento e a necessidade de se criar um arcabouço seguro para investimentos privados na área. Em contrapartida, todas as várias opções de desenvolvimento foram rechaçadas pelos conselhos distritais e pelas comunidades locais assim como pelo novo governo trabalhista eleito no ano seguinte.

Para os trabalhistas, o esforço de reestruturação das *Docklands* deveria se dar sob estrito planejamento e como oportunidade para se criar uma aliança entre interesses públicos e interesses privados. Com efeito, a iniciativa anterior acabou por gerar, ainda em 1974, o

¹¹⁶ COMPANS, R. Intervenções de Recuperação de Zonas Urbanas Centrais: Experiências Nacionais e Internacionais. In. Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: 2004.

¹¹⁷ Segundo esses mesmos autores, o Partido e os Governos Conservadores tinham especial interesse no redesenvolvimento da região porque, de longa data, a mesma foi um reduto dos sindicatos trabalhistas e também do Partido Trabalhista e o declínio do porto com renovação da área representaria a eliminação de forças políticas de esquerda atuantes nas docas.

¹¹⁸ Cf. Florio & Brownill, 2010, esse processo de fechamento das docas começou em 1967 e foi finalizado em 1981 com a última doca.

¹¹⁹ Foi nesse estudo que o termo *London Docklands* foi cunhado e sua área devidamente definida.

Docklands Joint Committee (DJC) – um comitê composto por representantes dos vários distritos, do *Greater London Council* (GLC), das indústrias, grupos comunitários e de agências públicas tais como a *Port of London Authority* (PLA) – que, dois anos depois, lançaria o *London Docklands Strategic Plan* e apresentaria um contraponto ao estudo anterior. Tal plano estabelecia um conjunto de ações para suprir as várias carências da região leste de Londres focando na recuperação do emprego industrial e no provimento de habitações para a população residente na região (BROWNILL & O'HARA, 2015) bem como procurava atender aos interesses de possíveis investidores privados, mas acabou inviabilizado pela crise econômica mundial que se abateu na segunda metade da década reduzindo a capacidade de investimento público e as atividades do mercado imobiliário.

Com a volta dos conservadores ao poder em 1979, cresceu a intenção de se reduzir a influência das autoridades locais comandadas por trabalhistas desde longo tempo o que se daria com o estabelecimento da LDDC. Para os conservadores e também para os grupos econômicos concentrados na *City*¹²⁰, as autoridades trabalhistas se colocavam contrariamente ao estabelecimento de novos negócios e não favoreciam o desenvolvimento imobiliário da região. Nesse sentido, na medida em que os interesses dos grupos da *City* por expansão e modernização de seus escritórios cresciam, o papel dos conservadores em retirar das autoridades locais o poder de planejamento passou a ser visto como importantes vitórias políticas e legislativas (BARNES, COLENUTT & MALONE, 1996).

A London Docklands Development Corporation e a Enterprise Zone de Isle of Dogs como agentes de mudança

Anteriormente, algumas das ações do *Docklands Joint Committee* haviam conseguido atingir relativo consenso, uma vez que o plano buscava equilibrar interesses locais e de investidores, mas resultados práticos não seriam materializados diante da dependência dos principais proprietários das terras¹²¹ e de seus interesses diversos o que, conjuntamente com o estado recessivo do mercado imobiliário, dificultou sobremaneira a disponibilidade de terras para recuperação e redensolvimento. Outro fator de

¹²⁰ A *City of London* é uma área central de Londres e o principal distrito financeiro do país.

¹²¹ Como será visto à frente, as terras da região eram, em sua maioria, propriedade de agências públicas e autoridades locais tal como *Port of London Authority* e *British Gas Corporation*.

insucesso do plano foi a incapacidade do DJC em influenciar as decisões de empresas e indústrias quanto à sua manutenção ou migração para a localidade de modo que o aumento do desemprego local foi piorando aquele contexto (*Ibidem*). Com o passar do tempo, por não conseguir atingir minimamente os objetivos do plano e afrouxar seus princípios quanto a interesses puramente privados, o DJC perdeu apoio local e passou a ser tratado como um órgão burocrático e ineficiente na representação dos interesses seja das comunidades locais ou dos negócios privados.

Tal constatação, na arena política, acabou por reforçar os ataques dos conservadores contra os gastos públicos, os governos locais, o planejamento e o *Welfare State* (Estado do Bem-Estar). Com a ascensão dos conservadores, outras instituições importantes acabariam por perder quase que inteiramente seus poderes de planejamento e sua capacidade de prestação de serviços públicos como o *Greater London Council* (GLC)¹²² e os distritos que compunham a área das *Docklands* (*Southwark, Tower Hamlets e Newham*, notadamente).

Em contraposição, no que se refere especificamente à estratégia do novo governo, dois instrumentos institucionais acabariam por ganhar notoriedade em detrimento desses anteriores: as *Urban Development Corporations* (UDCs) das quais a LDDC foi, sem dúvida, a mais proeminente e as *Enterprises Zones* (EZ) que, nas *Docklands*, seria constituída em *Isle of Dogs* no distrito de *Tower Hamlets*.

As UDCs foram a principal iniciativa e a que melhor representou a política urbana dos governos conservadores no período de 1979 a 1997 e, provavelmente, a que mais recebeu críticas por suas práticas e resultados. Tendo sido concebidas no final dos anos 70, viriam a sintetizar os principais elementos da política dos conservadores para áreas urbanas centrais a serem reestruturadas, com nítida intenção de suplantarem as responsabilidades das autoridades locais, ao mesmo tempo em que representavam a ideia de subordinação ao crescimento econômico, às necessidades do setor privado e às perspectivas dos negócios imobiliários na política urbana em detrimento da regeneração baseada em objetivos sociais (DEAS, ROBSON & BRADFORD, 2000¹²³).

¹²² O Greater London Council (Conselho da Grande Londres) viria a ser devidamente extinto em 1986.

¹²³ DEAS, I.; ROBSON, B.; BRADFORD, M. Re-thinking the Urban Development Corporation 'experiment': the case of Central Manchester, Leeds and Bristol. London: Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR), 2000.

Especificamente em relação a Londres, para os conservadores, era óbvio que as oportunidades dadas pelas *Docklands* poderiam ser mais eficiente e efetivamente exploradas pelo capital privado livre de uma estrutura rígida de planejamento. Sua intenção inicial seria de criar corporações de desenvolvimento urbano nos moldes das corporações de desenvolvimento das *New Towns* dando-lhes poderes de planejamento, parcelamento e reparcelamento do solo, aquisição e venda de terras para o setor privado, etc. Em decorrência disso, o governo central suprimiu os poderes das autoridades locais e a atenção os interesses comunitários criando novas agências que exerceriam o controle centralizado dos processos de desenvolvimento em prol de interesses do capital (DUNCAN & GOODWIN, 1998 APUD BARNES, COLENNUT & MALONE, 1996). Nesse sentido, ao estabelecer-se como patrocinador do livre mercado e dos interesses privados através das UDCs, o governo cumpriu um importante papel ideológico que acirraria ao longo do tempo o debate político em torno dos resultados que tal posicionamento proporcionou.

Assim, sob o *Local Government, Planning and Land Act (1980)*¹²⁴, a LDDC foi criada em 1981 com objetivo de “regenerar” a região das *docklands* atraindo o setor privado para dirimir falhas nos mercados de terra e de habitação. Para isso, a LDDC teve acesso a generosos recursos públicos, recebeu o poder de adquirir terras das autoridades locais e das agências públicas e, principalmente, “*controle total sobre o projeto sem a necessidade de buscar aprovação ou acordo dos distritos de Londres nas quais as terras estavam situadas*”¹²⁵ (BROWNILL & O’HARA, 2015¹²⁶: p. 543).

A gestão da LDDC, num padrão seguido pelas demais UDCs, ficaria sob a responsabilidade de um comitê inteiramente indicado pelo Governo Central e que seria composto principalmente por representantes do setor privado e alguns poucos dos

¹²⁴ Sob essa legislação, foram criadas e geridas treze UDCs na Inglaterra e País de Gales, a saber: Merseyside (1981), London Docklands (1981), Trafford Park (1987), Cardiff Bay (1987), Black Country (1987), Teeside (1987), Tyne and Wear (1987), Central Manchester (1988), Leeds (1988), Sheffield (1988), Bristol (1989), Birmingham Heartlands (1992) e Plymouth (1992).

¹²⁵ No original: “[...] *total control over the project without the need to seek approval or agreement from the London boroughs in which the land was situated*” (Brownill & O’Hara, 2015: p. 543).

¹²⁶ BROWNILL, S.; O’HARA, G. From planning to opportunism? Reexamining the creation of the London Docklands Development Corporation, *Planning Perspectives*. London: Planning Perspectives, 2015.

governos locais¹²⁷. Tal representação se daria por conta da necessidade de encorajar os agentes imobiliários a investir nas *Docklands* e prover condições adequadas para o investimento privado mantendo fluidez e desregulação em relação às amarras dos procedimentos de planos urbanos e concertação democrática com as comunidades locais. Concomitantemente, também explorava fundos públicos para preparar as terras para desenvolvimento, para prover a infraestrutura necessária e para construir campanhas de marketing (BARNES, COLENNUT & MALONE, 2015).

A LDDC trabalhava com um corpo técnico relativamente pequeno e fazia uso de muitos consultores. Da mesma forma que não se prendia aos *masterplans*, fazia uso de um arcabouço de negócios de desenvolvimento bastante flexível pronto para responder positivamente às oportunidades inesperadas de mercado, como foi com a negociação do complexo empresarial de *Canary Wharf*.

De maneira geral e de acordo com a legislação que instituiu as UDCs, os principais objetivos da LDDC eram de trazer terras e edifícios para novos usos efetivos, encorajar o desenvolvimento de indústrias novas e já existentes, criar um ambiente mais atrativo aos investimentos privados e assegurar que habitações e facilidades sociais estivessem disponíveis de forma a encorajar pessoas a morar e trabalhar na área.

A história da LDDC e das *Docklands* não pode, no entanto, ser tratada de forma homogênea, como um corpo de princípios e práticas que não se alteraram ao longo do tempo. Como bem pontuam Brownill & O'Hara (2015), a corporação passou por vários estágios desde uma defesa exasperada das dinâmicas do mercado até o estabelecimento consensual sobre formas de parcerias público-privadas, práticas de planejamento e esforços de 'regeneração social', como veremos nos próximos itens.

Outro ponto fundamental para o processo de redesenvolvimento das *Docklands* foi o estabelecimento de uma EZ em *Isle of Dogs* em abril de 1982. As EZs também foram delineadas pelo *Local Government, Planning and Land Act* de 1980 como forma de atacar os altos níveis de desemprego e abandono de áreas resultantes da crise pós-industrial. De acordo com o *London Chamber of Commerce and Industry* (LCCI), uma EZ pode ser entendida como “*um pacote de incentivos fiscais e regulatórios dados em uma área geográfica específica visando à estimular a produção econômica e a criação*

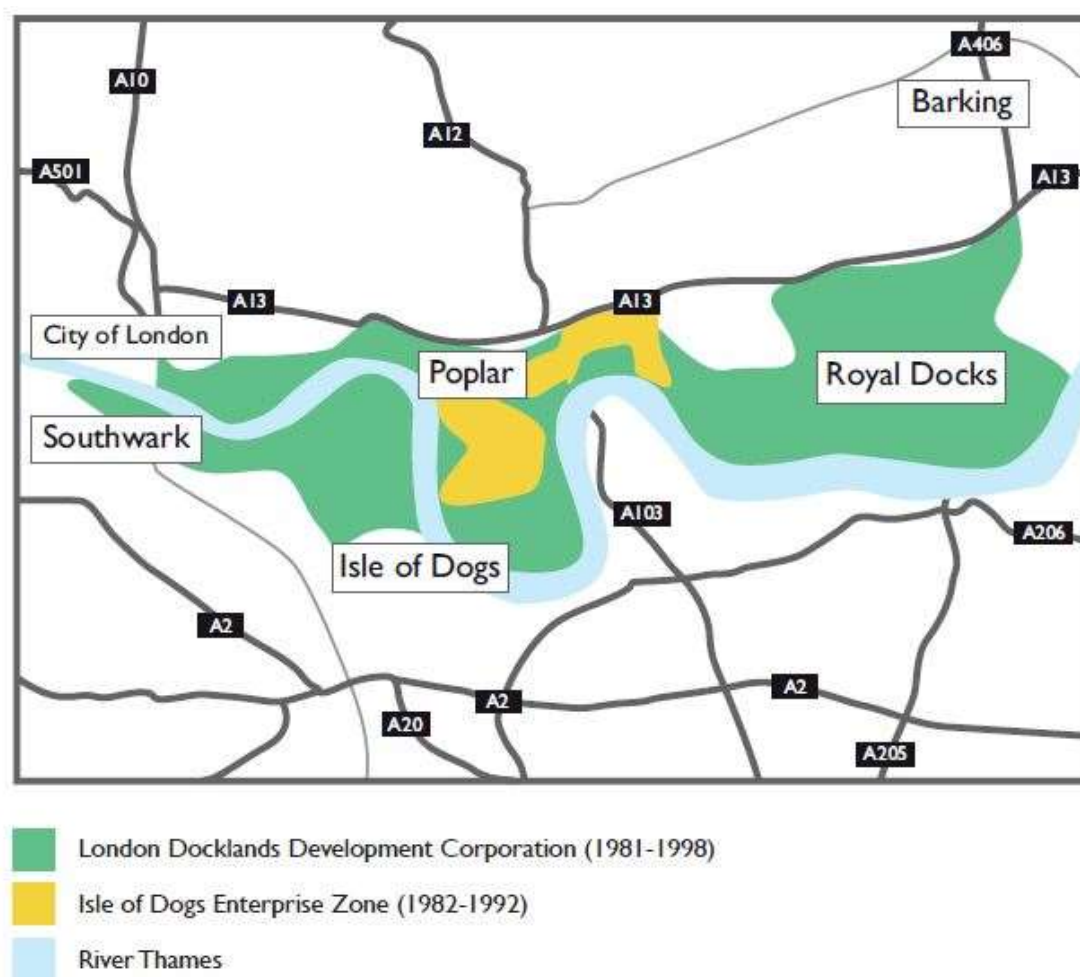
¹²⁷ O primeiro diretor da LDDC, por exemplo, seria Nigel Brookes, executivo da Trafalgar House, um grupo internacional de empresas atuantes no mercado fundiário e imobiliário. O segundo, Christopher Benson, executivo da MEPC, empresa britânica também atuante no mercado imobiliário.

de empregos” (LONDON CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, 2012¹²⁸: p. 9).

Com área de 195 hectares, a EZ de *Isle of Dogs* foi estabelecida inteiramente dentro da área de atuação da LDDC, sendo essa indicada como sua autoridade gestora¹²⁹, ou seja, a instituição responsável pela gestão dos incentivos.

Em seguida, apresenta-se um mapa indicando a área da EZ de Isle of Dogs:

Figura 03: Área da Isle of Dogs Enterprise Zone



Fonte: LCCI, 2012.

¹²⁸ LONDON CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY. Enterprise Zones: only one piece of the economic regeneration puzzle. London: LCCI, 2012.

¹²⁹ Zone Authority, propriamente.

Tais incentivos – que na década de 80 beneficiaram tanto os empreendimentos novos quanto os já existentes em todas as zonas e principalmente na de *Isle of Dogs* – seriam entre outros:

- 100% de subsídios ao capital, por propósitos de incorporação e de impostos sobre a renda, tanto para edifícios industriais como comerciais;
- Isenção de taxas sobre a propriedade industrial e comercial;
- Isenção de taxa sobre o desenvolvimento de terras;
- Procedimentos de planejamento simplificados, onde desenvolvimentos de acordo com os esquemas publicados para cada zona não requereriam permissão de planejamento;
- Aperfeiçoamento de procedimentos aduaneiros;
- Redução de pedidos pelo governo sobre informações estatísticas (LCCI, 2012).

A EZ de *Isle of Dogs* não tinha inicialmente grandes expectativas quanto ao tamanho dos empreendimentos que poderiam receber esperando atrair negócios comerciais e industriais de pequeno e médio porte, entendimento que foi totalmente superado com a negociação do projeto de *Canary Wharf* como complexo de edifícios e centro de serviços financeiros de grande porte. A concretização desse empreendimento de caráter icônico abriria caminho para outros grandes empreendimentos propostos por companhias de serviços financeiros e de negócios que vinham sofrendo com as restrições construtivas impostas na região tradicional da *City* londrina e que buscavam liberdade para a construção de edifícios com espaços amplos o suficiente para acomodar as atividades próprias do mercado globalizado e com o incentivo de isenção de taxas (*Ibidem*). Com tais benefícios, não foi difícil atrair um grande número de incorporadores, investidores e negócios, inclusive dos EUA (FERIOTTO, 2015¹³⁰).

Projetos arquitetônicos e conjuntos aquáticos como elementos simbólicos

No ato de sua criação em 1981, a LDDC seria confrontada com o desafio de reconstruir uma extensa área de terra entrecortada por frentes de água e canais em sua maioria abandonados ou subutilizados. Sua tarefa, como já pontuado anteriormente, seria de melhorar a imagem da região resgatando usos para as terras e para os edifícios, facilitar

¹³⁰ FERIOTTO, M. The regeneration of London's Docklands: New riverside renaissance or catalyst for social conflict? Tesi di Laurea. Università degli Studi di Padova, 2015.

o desenvolvimento de indústrias locais e o estabelecimento de novas, criar novos sistemas infraestruturais (principalmente o sistema de transporte), melhorar e expandir a qualidade das habitações e dos serviços públicos, fomentar a criação de novos empregos e encorajar as pessoas a morar e trabalhar na região. Em um de seus primeiros movimentos, a LDDC, ao redescobrir o valor e o potencial da vasta quantidade de água e transformá-los em uma oportunidade e característica atrativa para a região, contrariou os interesses das populações e autoridades locais – que insistiam em resgatar as atividades portuárias e aterrar algumas docas – optando por dar novas funções às mesmas.

No que se refere especificamente ao caráter simbólico, é importante resgatar duas propostas de desenvolvimento anteriormente apresentadas para a região e especificamente para a *Isle of Dogs*. A primeira é o estudo *London Docklands Study* (1973) coordenado por Travers Morgan & Partners no qual se apresenta uma proposta de “cidade das águas para o século 21”. A segunda é um estudo comissionado pela LDDC, logo em seu primeiro ano de atividade, que contou com a participação dos urbanistas David Gosling e Gordon Cullen no qual esse último apontava para a manutenção e valorização das águas como um elemento paisagístico fundamental para usos de lazer e transporte. No tocante a ambas as proposições, a LDDC, ao longo de sua existência, foi enfaticamente resistente a planos diretores, mas a região acabou por ser renovada valorizando suas estruturas aquáticas internas e as margens do Rio Tâmisa.

Facilitada pela instituição da EZ em *Isle of Dogs*, a estratégia levada a cabo pela LDDC acabou por possibilitar a negociação para o estabelecimento de *Canary Wharf*, projeto que se tornaria um símbolo do sucesso resultante do esforço de redesenvolvimento da área. Projetado pelo escritório de arquitetura, engenharia e planejamento urbano norte-americano *Skidmore, Owens & Merrill* e desenvolvimento pelo grupo canadense *Olympia & York Properties*, o proeminente edifício estabelecido no extremo noroeste de *Isle of Dogs* ressignificou o modo de se construir edifícios no Reino Unido. Nas palavras dos pesquisadores britânicos Williamson, Pevsner & Tucker, *Canary Wharf* “introduziu os britânicos à velocidade e eficiência da construção rápida em escala

monumental e ao ecletismo e luxúria da arquitetura e paisagem comercial pós-moderna norte-americanos”¹³¹.

Num processo contínuo, a região passou a acompanhar a construção de muitos arranha-céus emblemáticos recaracterizando o horizonte londrino, pouco afeito a grandes edifícios. Um desses edifícios, o *One Canada Square*¹³², projetado pelo argentino-norte-americano César Pelli e inaugurado em 1991, seria, até 2012, o edifício mais alto do Reino Unido. Além de Pelli, que projetou vários outros edifícios em *Canary Wharf* e nas redondezas, vários outros arquitetos e escritórios renomados deixaram suas marcas na região tais como Terry Farrel and Partners, I. M. Pei, Fosters and Partners e Richard Rogers projetando edifícios que se tornariam sedes de companhias multinacionais, bancos e conglomerados de mídia como o Citigroup, Barclay’s, HSBC, Credit Suisse, Morgan Stanley, Moody’s, KPMG, Fitch Ratings, Reuters, The Independent, The Telegraph e The Mirror.

Com a formação desse aglomerado de bancos, empresas de serviços financeiros, grupos de mídia e grandes escritórios de advocacia, *Canary Wharf*, *Isle of Dogs* e toda a região das *London Docklands* acabaram por – e muito além de se tornarem uma extensão da *City* de Londres – um dos principais centros financeiros e de negócios da Europa. Como ficará mais evidente nas seções seguintes, juntamente com a incorporação e produção desses muitos edifícios de escritórios, a região das *Docklands* presenciou incrementos significativos nos sistemas de transporte, de habitação, infraestrutura de saneamento, meio ambiente, cultura, lazer e turismo.

O planejamento e as distintas etapas no desenvolvimento urbanístico nas London Docklands

O posicionamento inicial da LDDC iria criar todo um conjunto de oportunidades, conflitos, encadeamentos e consequências que caracterizariam toda sua história entre 1981 e 1998 e das *London Docklands* até o presente momento. O *modus operandi* da LDDC, baseado no constructo ideológico próprio do governo conservador que a

¹³¹ No original: “[...] introduced the British to the speed and efficiency of American fast-track construction on a huge scale, and to the seize, eclecticism and luxury of North American Postmodern commercial architecture and landscape” (Williamson, Pevsner & Tucker, 1998 apud Feriotto, 2015).

¹³² Originalmente chamado de *Canary Wharf Tower*.

instituiu e que lhe deu respaldo ao longo de todo seu tempo de existência, foi em grande parte determinado por suas condições iniciais ainda que ao longo do tempo tenha modificado sua agenda de prioridades.

Pouco após o fechamento de suas atividades, a corporação declarava que desde o início, ainda que de forma implícita, tinha uma estratégia baseada em três componentes principais, a saber: (i) a conservação e a recuperação do que havia de melhor na região, notadamente os prédios históricos; (ii) a promoção e a construção sobre suas muitas qualidades (em especial o rio e as docas como uma característica visual e recreacional única); e (iii) a necessidade de melhoramento do sistema de transporte (LDDC apud FLORIO & BROWNILL, 2000). Tais afirmações, no entanto, não encontrariam respaldo nos discursos ou ações da corporação especialmente se se levar em consideração sua primeira fase que, muito ao contrário, sugeriria que um de seus pilares principais de atuação seria a ausência de uma estratégia mas uma abordagem estritamente baseada em oportunidades de mercado.

Ao longo de seus 17 anos de existência, a LDDC passaria por diversas fases e uma análise mais apurada das mesmas nos proibiria de criar um modelo homogêneo ou ortodoxo de atuação tal como a escassa literatura brasileira nos faz pensar. Tais fases ou “ondas” são variáveis de acordo com os vários prismas de análise (LDDC, 1998; BROWNILL, 2006; CARMONA, 2009¹³³), mas todas demonstram mudanças substanciais ao longo do tempo¹³⁴.

Uma primeira fase, que se estenderia de 1981 a 1986, seria caracterizada pelo estabelecimento dos valores, princípios, objetivos e práticas com os quais a LDDC trabalharia ao longo do tempo. Buscou-se remediar as falhas de mercado, focando na aquisição e preparação de terras para venda, desenvolvendo um agressivo programa de marketing e relações públicas, concentrando esforços na *Isle of Dogs* como uma *Enterprise Zone*, estruturando sistemas de infraestrutura com ações visando a melhorias ambientais e a conservação de patrimônio histórico. Institucionalmente, houve um esforço deliberado de enfraquecimento do poder de atuação das autoridades locais e o estabelecimento de uma relação bastante tensa com a população local que se colocava

¹³³ CARMONA, M. *The Isle of Dogs: catching up with the regeneration story*. London: The Bartlett School of Planning, 2009.

¹³⁴ Essa divisão em fases ou “ondas” também varia de acordo com a ênfase que se dá à atuação da LDDC, mas também aos contextos históricos e políticos que se sucedem e extrapolam o horizonte temporal de atuação da LDDC.

contrariamente ao programa de ação posto que seus interesses foram inteiramente negligenciados.

O período seria caracterizado por um deslocamento de preferências dogmáticas com base em soluções dadas pelo setor público por preferências dogmáticas baseadas em soluções dadas pelo setor privado o que, na experiência das *Docklands*, seria liderado pela LDDC com o uso das facilidades da EZ. Seria um período de liberdade de atuação. O único movimento em que se ensaiou uma possibilidade de ordem nas intervenções, com o estudo de Gosling e Cullen, foi rapidamente desacreditado e deixado de lado. Ainda assim, levando-se em consideração a atuação da LDDC com suas ações de marketing, como *player* no mercado fundiário e imobiliário e também como gestora dos incentivos na EZ, pode-se dizer que o processo de desenvolvimento no período foi liderado pelo Estado mas baseado em oportunidades dadas pelo mercado (CARMONA, 2009).

Numa segunda fase (1987-1990), parte das atenções da LDDC se voltou para a construção de estrutura e incremento de serviços voltados às comunidades locais, com aumento significativo de gastos em habitação social, saúde, educação e qualificação profissional o que, naturalmente, acabou por melhorar as relações com as autoridades distritais e com as organizações comunitárias.

Quanto à infraestrutura, com a inauguração do DLR (*Docklands Light Rail*), do *City London Airport* e de uma primeira parte do complexo de *Canary Wharf*, todo o esforço de regeneração ganharia substância e um novo sentido de espaço. Por outro lado, também evidenciaria um contraste crescente com as redondezas e uma aparente necessidade de planejamento ainda que focada na liderança livre das forças de mercado (*Ibidem*). Marcada por ações de marketing em nível internacional, pela contratação de consultores e pela atração de incorporadores, essa fase culminaria com a crise econômico-financeira de 1987 que levaria o mercado imobiliário britânico à recessão, a Olympia & York Properties à falência e *Canary Wharf* à recuperação judicial.

A terceira fase ocorrida entre 1991 e 1998, veria o fechamento das atividades de LDDC caracterizando-se por relativo equilíbrio e entendimento de que LDDC deveria transferir gradualmente suas funções às autoridades locais. Com maior ênfase em práticas de planejamento e com a evolução da ideia de parcerias público-privadas, o discurso ideológico neoliberal thatcheriano dá lugar a um novo consenso no qual o setor público passa a investir pesadamente em obras de infraestrutura – como a extensão da DLR e da

Jubilee Line – proporcionando à área melhor perspectiva de desenvolvimento de longo prazo o que, com a recuperação dos mercados, traria novo ânimo aos negócios em *Canary Wharf*¹³⁵. Ao fim desse período, a região já se mostra consolidada ainda que desconectada do entorno. De acordo com uma pesquisa à época patrocinada pela *Isle of Dogs Community Foundation*, a *Isle of Dogs* convivía com duas realidades: de um lado, riqueza e grande vivacidade; de outro, exclusão, alienação e miséria (*Ibidem*).

O processo de transferência de responsabilidade sobre a região das *Docklands* da LDDC para os distritos ocorre entre 1994 e 1998, na medida em que o esforço de regeneração da LDDC, segundo critérios da própria instituição, ia chegando ao fim: *Bermondsey Riverside* em 1994, *Beckton* em 1995, *Surrey Docks* em 1996, *Wapping*, *Limehouse* e *Isle of Dogs* em 1997 e, por fim, *Royal Docks* em 1998 (LDDC, 2000).

Abaixo, alguns números apresentados pela corporação quando da cessação das atividades da LDDC.

Quadro 01: Números do Relatório Anual da LDDC (1997)

	1981	1997
Área	2.173	2.173
Área abandonada	1.000	223
População	39.400	83.000
Investimento Privado	-	£7.2 bilhões
Investimento Público	-	£1.8 bilhões
Negócios	1.021	2.690
Espaço de escritórios, comercial e industrial		2.3 milhões m ²
Casas	15.000	35.600

¹³⁵ Nessa época, o complexo passa a ser propriedade do *Canary Wharf Group*.

Habitações privadas	5%	43%
Ruas novas/melhoradas (km)	0	113
Trilhos novos/melhorados	0	29
Passageiros Aeroporto	-	727.600

Fonte: Docklands News, 1997 apud Woods, 2005.

Uma quarta fase, pós-LDDC, inicia-se concomitante a um novo governo trabalhista que se manteria no poder até 2010. Terá como panorama o aprofundamento da globalização e da competitividade entre cidades, centros financeiros e negócios em nível mundial. Ao mesmo tempo, novas narrativas ganharão espaço nas agendas urbanas como a das comunidades sustentáveis e da inclusão social. Nesse cenário, o desenvolvimento das *Docklands* receberá importante influência do recém-instituído *Greater London Authority* (GLA)¹³⁶ – que expandiria a escala espacial de planejamento para um nível regional com o projeto *Thames Gateway* – e do novo *London Plan*¹³⁷. Será uma fase de governança em rede, participativa, com um equilíbrio entre os interesses empresariais e os comunitários, integrando diversos níveis de planejamento e gestão com vistas a combater a fragmentação. O ANEXO I apresenta uma linha temporal dos acontecimentos relativos ao esforço de regeneração da área.

O intenso processo de crescimento econômico e a gentrificação como resultado

No final da década de 70, a economia do Reino Unido apresentava um quadro de deterioração: desindustrialização, baixo crescimento, inflação e desemprego em alta, atuação crescente dos sindicatos elevando os custos do trabalho, diminuindo a produtividade e causando uma queda da competitividade no mercado mundial. No espaço urbano, esse cenário se materializava através do fechamento de plantas

¹³⁶ O GLA, instituído em 1999, é uma instituição estratégica do governo central para a região de Londres responsável por políticas de transporte, policiamento, serviços de emergência, desenvolvimento econômico, planejamento, cultura e meio ambiente. É dirigido pelo prefeito de Londres.

¹³⁷ Estruturado em 2004, sob a liderança do prefeito também trabalhista Ken Livingstone, no âmbito do GLA, o *London Plan* vem desde então sendo o principal instrumento de planejamento urbano.

industriais, abandono e degradação de amplas áreas acompanhados de aumento da privação econômica e social.

O governo conservador de Margaret Thatcher – baseado nas premissas do livre-mercado, do monetarismo e de amplas privatizações – entendia que o abandono e a degradação de áreas urbanas eram resultado direto de “falhas do mercado” e que essas surgiam pela perda de interesse de setores privados nos mercados fundiário e imobiliário. A fórmula encontrada para solucionar tais falhas seria encorajar o setor privado a investir nessas áreas urbanas de modo a disseminar benefícios à economia e à população locais e tal encorajamento se daria através das UDCs que teriam a função de recuperar áreas abandonadas e/ou contaminadas e investir em infraestrutura (CARPENTER, 2014¹³⁸).

Uma questão relevante que facilitou o início das atividades de reestruturação da área das Docklands à LDDC foi a situação fundiária encontrada na região com poucos proprietários sendo eles, em sua maioria, agências públicas ou autoridades locais (60% das terras). Logo em 1981 e 1982, a LDDC adquiriria 880 hectares seja por ordens de aquisição ou compra compulsória, prática que se estenderia ao longo dos próximos anos. Abaixo, apresenta-se uma tabela com a situação da propriedade fundiária encontrada pela LDDC em 1980.

Essa facilidade de aquisição de terras seria extremamente importante para estabelecer confiança ao setor privado e ao mercado imobiliário com a perspectiva de oferta de terras em termos bastante favoráveis e também estabelecer um controle sobre os tipos de desenvolvimento a serem empreendidos e sobre os tipos de capital que seriam agregados à área. Além desse mecanismo, a LDDC também foi privilegiada com vultosos recursos financeiros tanto de forma direta como indiretamente através de subsídios à EZ de *Isle of Dogs* ou por provisão de infraestrutura, o que, no nosso entendimento, contraria por completo a ideia da primazia do mercado no redensolvimento das *Docklands*.

¹³⁸ CARPENTER, J. *Regeneration and the Legacy of Thatcherism*. Paris: Métropolitiques, 2014.

Quadro 02: Propriedade das terras na área das London Docklands em 1980 (em acres)

LONDON: DOCKLANDS AND THE STATE

Table 2.1 London Docklands: land ownership in 1980

<i>Public agencies (acres)</i>		<i>Local authorities (acres)</i>	
Port of London Authority	1,317	Greater London Council	154
British Gas Corporation	617	LB Southwark/GLC	300
Thames Water Authority	361	LB Newham	196
British Rail	142	LB Tower Hamlets	91
CEGB	74	LB Greenwich	10
British Waterways Board	22		
Subtotal	2,533		751
Total public agencies and local authorities:		3,284	
Total area of Docklands:		5,500	
Total under water:		528	

Source: Travers Morgan 1973: vol. 1

Fonte: BARNES, COLENNUT & MALONE, 1996.

De qualquer forma, a designação da *Isle of Dogs* (e posteriormente de uma nova área adjacente em *Royal Docks*) como EZ foi fundamental para o sucesso da regeneração das *Docklands* na medida em que promoveu estímulo substancial para a criação de um mercado de escritórios e para o estabelecimento de empresas comerciais e de serviços. Ao atrair um número significante de negócios e investimentos nacionais e internacionais, o esforço da LDDC acabou por estabelecer um novo distrito de negócios tendo *Canary Wharf* como central (LDDC, 1998)¹³⁹.

Levando em consideração os £1.86 bilhões de investimento público direto através da LDDC, a iniciativa reverteu para a área £7.2 bilhões de investimento privado concretizados em forma de prédios de escritórios e apartamentos, hotéis, museus, espaços públicos, restaurantes, lojas, fábricas e outras facilidades de lazer e turismo. Essa variedade de atividades, de acordo com a própria LDDC, acabou por criar um polo econômico e cultural com caráter mais diverso do que a da região da *City* aproximando-se das características da região de *West End*.

Com o fechamento definitivo das docas, as diversas atividades portuárias – que já vinham se reduzindo em ritmo acelerado – sofreram um declínio drástico e impuseram à

¹³⁹ Cf. LDDC em <http://www.lddc-history.org.uk> (1998).

LDDC um desafio de criar novos postos de trabalho ao tempo em que levassem a cabo sua tarefa de regeneração da área. Ou seja, a regeneração da área tinha necessariamente que criar novos empregos e oportunidades os quais viriam como resultado do estabelecimento de novos empreendimentos. Com os muitos empreendimentos, tais como os supracitados, vieram novos empregos que, no entanto, exigiam outras habilidades diferentes das que os antigos trabalhadores da área detinham, o que acabou por tornar o processo bem mais complicado.

De acordo com a LDDC (1998), o número de empregadores na região, no período de 1981 a 1998, mais do que dobrou subindo de 1.021 para 2.690 enquanto que o número de empregados triplicou indo de 27.200 a 85.000 com propensão de ainda maior crescimento nos anos seguintes. Relativamente à taxa de desemprego, a população residente – que inicialmente teria sido afetada por um processo maior de mudanças econômicas – viu suas condições melhoradas com a sensível transformação no transporte público que lhe possibilitaria acessar o mercado de trabalho de toda a Grande Londres, com os novos postos de trabalho na região (ainda que com exigências de novas habilidades) e com a provisão de programas de capacitação. Entre 1981 e 1997, tendo em conta que a população residente dobrou em quantidade, a taxa de desemprego caiu de 17,8% para 7,2%.

De um modo geral, a imagem das Docklands mudou significativamente entre 1981 e 1998, período de atividade da LDDC, mantendo seu processo de transformação – inclusive expandindo-se para áreas adjacentes – até os dias de hoje. Tal transformação se deu tanto física quanto socialmente ou em relação aos fluxos, mas acima de tudo criou um marco urbanístico que com o redesenvolvimento muito bem sucedido de áreas abandonadas e degradadas acabou por se tornar provavelmente o maior projeto de reestruturação urbana em nível mundial e com caráter referencial em muitos sentidos.

Num desses sentidos, a política de reestruturação urbana – que evidentemente trouxe renovação, mudança e crescimento econômico – também se caracterizou por contradições e conflitos de interesses na medida em que mudou completamente o perfil social e econômico da área. Tal política pública, cuja preferência deliberada pela seleção e regeneração de uma área visando a atrair novos empreendimentos e investimentos de âmbito nacional e global em detrimento de uma regeneração baseada em redistribuição de recursos no espaço regional, teve um significado para além do planejamento e de gestão de áreas urbanas mas também de proposição de um novo

modelo de urbanização alinhado à ideologia e políticas neoliberais e das cidades globais.

É importante ressaltar que, após sofrer com o processo de desindustrialização ao longo das décadas de 60 e 70, Londres experimentaria uma mudança de status com a virada do milênio tornando-se uma “cidade global” com características de centro global de fluxos financeiros e culturais (FERIOTTO, 2015). Essa transformação seria resultado direto das políticas reformistas do governo conservador de Thatcher que encorajaram o livre-mercado, o empreendedorismo, a competitividade, a captação de investimentos externos e o crescimento econômico. Nesse sentido, as políticas de regeneração urbana e especificamente o esforço de renovação das Docklands – com a implantação de uma EZ e de *Canary Wharf* – cumpriram um papel fundamental na medida em políticos e líderes empresariais se esforçaram para dar atratividade à Londres, trazer investimentos, consumidores e turistas.

No entanto, ainda que o projeto de regeneração das *Docklands* dirigido pela LDDC entre 1981 e 1998 e mesmo posteriormente tenha atingido resultados urbanísticos e econômicos positivos inegáveis, esses vieram acompanhados de muitas contradições e questionamentos relativos à gentrificação, à divisão social e à primazia do livre mercado em detrimento de interesses locais. Tal como já acima apontado, os muitos postos de emprego criados não resolveram o problema de desemprego da população local visto que exigiam outras habilidades de caráter mais intelectual e menos manual. Ainda que numa segunda etapa a LDDC tenha desenvolvido um programa de qualificação profissional, muitos trabalhadores locais encontraram recolocação em outras áreas da cidade, o que se tornou possível graças à expansão das facilidades de transporte público. Outro efeito colateral complementar a essa inadequação de empregos, só que relativo às moradias, deu-se na medida em que os muitos blocos de escritórios e apartamentos com preços bastante altos foram preenchidos por uma nova população de renda alta moldando também um perfil de comércio com preços altos inalcançáveis pela antiga população local o que reforçou um processo de gentrificação e de desagregação da comunidade tradicional dos *Eastenders*.

A experiência das funções diversas da ZAC Paris Rive Gauche

A experiência francesa contemporânea na realização de grandes projetos urbanos será exemplificada com a ‘operação de urbanismo’ *Paris Rive Gauche*, notadamente o maior projeto de redensolvimento urbano gerenciado pela comuna¹⁴⁰ de Paris nos últimos tempos e que oferece uma ótima compreensão do contexto no qual o Estado se mostra bastante presente no exercício do planejamento ao mesmo tempo em que abre espaço para a atuação da iniciativa privada (NEWMAN & THORNLEY, 1996)¹⁴¹ e no qual existe uma complementaridade entre práticas de planejamento geral e projetos de desenvolvimento específicos. Mais do que os demais modelos apresentados anteriormente, o caso francês mostrará um arranjo institucional bastante complexo composto de sistemas e peças de planejamento, de instrumentos urbanísticos, agentes reguladores e de desenvolvimento.

O projeto *Paris Rive Gauche* tem origem em um plano de reestruturação para a área leste de Paris proposto pelo *Atelier Parisien d’Urbanisme* (APUR) em 1983, plano que seria ao final daquela década mais bem definido e estruturado. O Plano Programa do Leste de Paris (PPEP)¹⁴², abrangendo 45% do município (aproximadamente 4.000 ha), tinha como objetivo revalorizar toda a área leste da capital, estruturalmente mais deteriorada e com conjuntos habitacionais obsoletos em relação à área oeste historicamente mais rica e dotada de grandes equipamentos públicos e centros empresariais. Em verdade, uma área específica da região sudeste da cidade – lindeira ao Rio Sena – já havia sido anteriormente identificada como setor estratégico em 1973, tendo se tornado objeto de um Plano do Setor Sudeste de Paris e também

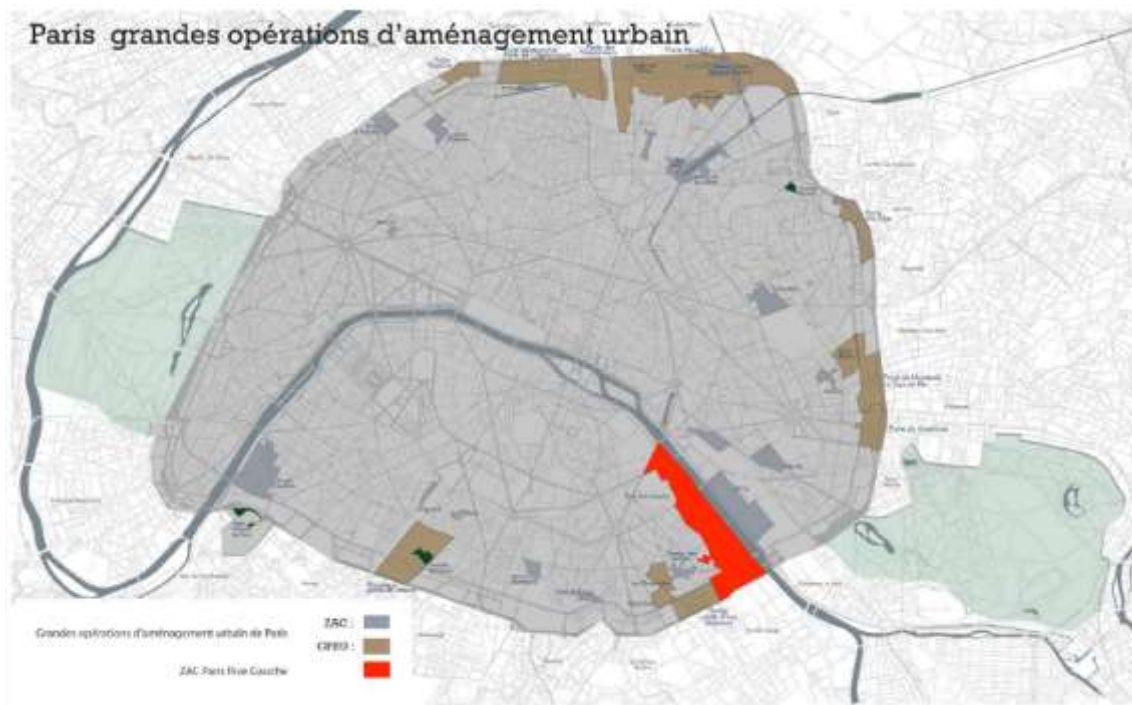
¹⁴⁰ O termo ‘comuna’ é aqui utilizado como uma tradução literal de *commune* que, no ordenamento territorial francês, corresponde ao município. Nesse sentido, utilizaremos os termos comuna e municipalidade como sinônimos.

¹⁴¹ Cf. Newman & Thornley, 1996. Segundo esses autores, o Estado francês tem se mostrado historicamente centralizado e intervencionista mesmo após as reformas administrativas da década de 80, mantendo sua estrutura de planejamento focada no desenvolvimento econômico geral e extremamente atuante no planejamento e desenvolvimento urbanos.

¹⁴² O PPEP, apesar de não possuir valor jurídico, era composto de objetivos e de ‘articulação de intervenções múltiplas e diversificadas’ abrangendo a multitude de áreas de atuação da Prefeitura Municipal, envolvendo os principais espaços públicos, equipamentos de todo tipo, diversas categorias de empreendimentos de construção ou reabilitação, etc. (BURLON, 2009).

posteriormente quando esse plano é incorporado ao Plano Diretor de Planejamento e Urbanismo de Paris em 1977 (BURLON, 2009¹⁴³ e LECROART, 2006¹⁴⁴).

Figura 04: Área da ZAC Paris Rive Gauche



Fonte: LECROART, 2006.

Tal área, estendendo-se por uma faixa de 2,7 km com 130 hectares na margem esquerda do Rio Sena e situada no 13^{ere} *arrondissement*¹⁴⁵, era originalmente ocupada pela *Gare d'Austerlitz*¹⁴⁶, por suas linhas férreas e dependências, por armazéns subutilizados e indústrias em declínio. A região de baixa densidade e considerada suburbana desde o século XVII até o início do projeto na década de 90, ainda que periférica à comuna de Paris, encontra-se em uma posição central em nível regional tal como pode ser visto no mapa seguinte.

¹⁴³ BURLON, A.M. Operação Urbana Consorciada: Instrumento Estratégico de Ação sobre o Território – Convergências Paris-Rio. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

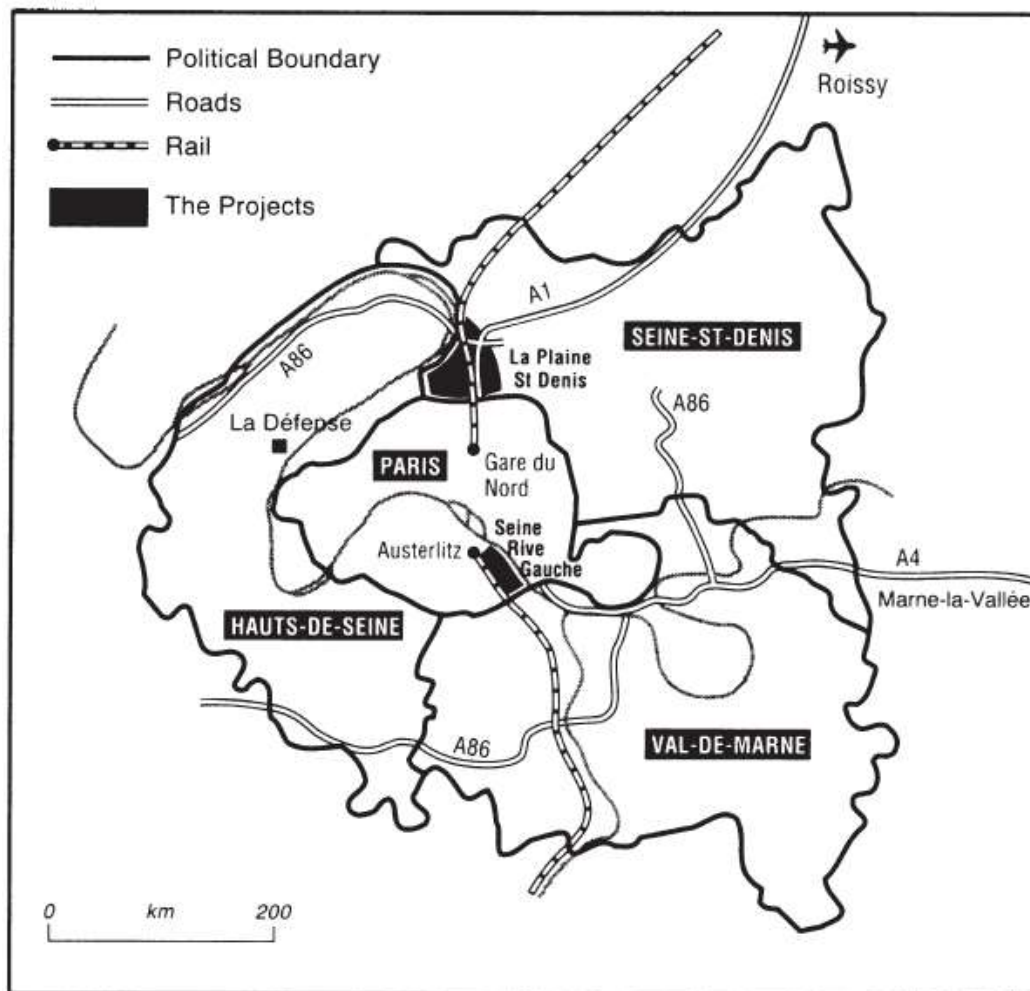
¹⁴⁴ LECROART, P. Paris Rive Gauche Paris Gauche: 3rd millenium area of culture, research and education? Learning from a mega project. IAURIF, Universiteit van Amsterdam, 2006.

¹⁴⁵ A cidade ou comuna de Paris é dividida em 20 *arrondissements* ou distritos.

¹⁴⁶ A *Gare d'Austerlitz* foi construída em 1840 para servir como terminal de cargas.

Essas condições definiriam a intenção, com o projeto de reestruturação, de integrar a área ao entorno a partir da cobertura de parte das linhas férreas adjacentes à *Gare D'Austerlitz* e da construção de uma nova avenida – a *Avenue de France* – que se prolongaria longitudinalmente por toda a faixa de intervenção.

Figura 05: Grandes rodovias e ferrovias em relação à Paris Rive Gauche



Fonte: NEWMAN & THORNEY, 1996.

Em termos gerais, o modelo de redesenvolvimento implantado na área se daria baseado em instrumentos e arranjos já previamente definidos tais como a instituição de uma *Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)*¹⁴⁷, um plano de reestruturação coordenado pelo

¹⁴⁷ Instrumento previsto no arcabouço jurídico urbanístico francês que busca compatibilizar o planejamento do uso do solo com um programa de desenvolvimento de infraestrutura (NEWMAN & THORNLEY, 1996). Como bem esclarece MALERONKA (2010), não há uma tradução exata em

APUR, a indicação de uma empresa de economia mista como incorporadora, a divisão da área por setores com coordenação e planejamento próprios, concursos de arquitetura, construção de obras monumentais, etc.

No início do projeto, em 1991, a ideia central era transformar a área em um novo setor de negócios como opção à região de *La Défense* com o estabelecimento de prédios de escritórios basicamente mas, ao longo do tempo, o perfil desejado foi se modificando com a inclusão da instalação da Biblioteca Nacional da França, de um novo *campus* da Universidade de Paris VII e da substituição de áreas de escritórios por moradias e áreas verdes (MALERONKA, 2010 e ALLIX, 2007 apud MALERONKA, 2010). Além do objetivo geral de regeneração da área sob a ótica do desenvolvimento sustentável com densidade populacional elevada, uso econômico do território, rede de transporte eficiente e boa oferta de espaços públicos, os objetivos específicos seriam de:

- desenvolver a diversidade urbana e social através do equilíbrio entre habitação social, ‘convencional’ e estudantil;
- realizar um programa com criação de um conjunto de empregos diversificados, disponibilizando áreas para atividades relacionadas à pesquisa, artesanato, pequenas e médias empresas e indústrias;
- fortalecer a função universitária e integrar a universidade às demais funções da cidade;
- reforçar o tráfego suave e os transportes públicos promovendo uma matriz intermodal;
- melhorar as ligações com os tecidos circundantes de um a outro lado do rio;
- criar um ambiente agradável com espaços públicos e verdes no bairro favoráveis ao desenvolvimento da vida social; e
- promover a preservação do patrimônio e a afirmação de um projeto cultural¹⁴⁸.

Além desses objetivos e com os quais se relacionariam, o projeto incorporaria seis orientações programáticas desenvolvidas em estudos prévios e que foram seguidas ao

português para o termo *Zone d’Aménagement Concerté*, mas aproximações tais como ‘zona de urbanização concertada’, ‘zona de desenvolvimento compartilhado’, ‘zona planejada em parceria’ e até ‘operação urbana consorciada’. No nosso entendimento, um termo razoável seria ‘zona de ordenamento concertado’ ou ‘zona de planejamento concertado’. As ZACs serão abordadas mais aprofundadamente à frente cabendo, nesse momento, apenas indicar que as mesmas exigem a elaboração de um *Plan d’Aménagement du Zone* (PAZ) que, por sua vez, define diretrizes, objetivos e regras específicas a serem seguidos pelos agentes públicos e privados no desenvolvimento da área de intervenção

¹⁴⁸ Cf. o site www.parisrivegauche.com, gerenciado pela SEMAPA.

longo do tempo, quais sejam: i) a organização do traçado viário sobre um eixo estrutural – a *Avenue de France* – paralelo ao Rio Sena; ii) a manutenção de uma altura limite para os edifícios; iii) a proteção e reabilitação de edifícios históricos; iv) o desenvolvimento de uma rede de transporte público visando a diminuir o uso do automóvel; v) um programa com divisão da área em setores por função; e vi) a construção e conservação de grandes equipamentos públicos como a Biblioteca Nacional e a *Gare d'Austerlitz* (DUVAL-ZACK, 2006).

Para levar a cabo tais objetivos e diretrizes, uma sociedade de economia mista criada em 1985 – a *Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris* (SEMAPA) – receberia as funções de desenvolver, planejar e implementar os projetos urbanos no perímetro da ZAC, assumindo parte das obras e a coordenação sobre a realização de todo o conjunto¹⁴⁹. Em termos práticos, caberia à SEMAPA a aquisição de terrenos, a definição do projeto urbano e dos projetos de arquitetura, a implantação da infraestrutura e a gerência sobre a cessão do direito de construir. Como se verá mais à frente, a SEMAPA teria o papel de desenvolver os terrenos para, posteriormente, colocá-los à venda e negociar outorgas onerosas relegando ao mercado imobiliário e seus agentes um papel complementar. De outro modo, na medida em que no modelo francês, planos e projetos urbanos são direcionados pelas demandas de requalificação da cidade e de atendimento à população, ao setor privado coube atuar como incorporador desenvolvendo projetos previamente delineados pelo arcabouço de planejamento mas que ainda assim lhes ofereciam oportunidades lucrativas.

Apesar de condições adversas nos primeiros anos, tais como uma forte oposição popular ao projeto ou a crise econômica da década de 90 que impôs severas restrições ao mercado imobiliário, a paisagem da área da operação modificou-se substancialmente. Alguns dos resultados medidos e apresentados pela SEMAPA dão conta dessa mudança:

- 7.500 unidades habitacionais (585.000 m²), sendo 3.000 sociais, 3.000 livres e 1.500 unidades de alojamento estudantil;
- 745.000 m² de escritórios;
- 405.000 m² de lojas entre atividades liberais, artesanais, comerciais, de pesquisa ou relacionadas ao rio;

¹⁴⁹ Cf. o site www.parisrivegauche.com.

- 665.000 m² de instalações públicas;
- 250.000 m² da Biblioteca Nacional da França;
- 210.000 m² da Universidade de Paris VII;
- 55.000 m² de equipamentos de bairro.
- 98.000 m² de espaços verdes (*Ibidem*).

De um modo geral, com o estabelecimento da Biblioteca Nacional da França e do *campus* universitário, principalmente, mas também com o estabelecimento de escritórios de grandes e médias empresas, atividades comerciais e de serviços, equipamentos e espaços públicos, o preenchimento das moradias e a atratividade da região são cada vez maiores. Em 2008, contava-se na região mais de 10 mil habitantes, 20 mil trabalhadores e uma comunidade acadêmica de 30 mil entre alunos, professores, pesquisadores e funcionários administrativos (*Ibidem*). Tendo esses números em consideração, seria razoável concluir que os resultados de regeneração em termos absolutos até então têm sido bem sucedidos cabendo uma análise mais apurada sobre quais os prós e contras do modelo de reestruturação urbana capitaneado e liderado pelo Estado.

O marcante papel do Estado no desenvolvimento urbano

O projeto *Paris Rive Gauche* – o maior e mais importante desde a transformação realizada por Haussmann no século dezenove – circunscreve-se em meio a um conjunto de reformas político-administrativas de Estado de caráter descentralizador realizadas no início dos anos 80 nas quais houve transferências substanciais de poderes do nível nacional ao subnacional e local¹⁵⁰. Levando em consideração que o Estado na França sempre foi centralizador e intervencionista, diferentemente da experiência britânica, o mesmo se manteve como ator fundamental em relação ao planejamento e desenvolvimento urbanos. Nesse sentido, a relação entre os setores público e privado e seus espaços de atuação não se modificaram tanto quanto no caso britânico.

É importante pontuar que, enquanto o Reino Unido passaria toda a década de 80 e grande parte da década de 90 sob governo de orientação neoliberal, o que definiria as estratégias de atuação do Estado na economia e no planejamento urbano, no mesmo

¹⁵⁰ É importante destacar que, ao final de 1994, uma nova lei de planejamento foi aprovada reestabelecendo em boa medida a autoridade do governo central.

período, a França estaria sob liderança de um partido socialdemocrata. No nível nacional, François Mitterrand, do *Parti Socialiste* (socialdemocrata), manter-se-ia como Presidente da França pelo período de 1981 a 1995. No nível local, Jacques Chirac, fundador e líder do partido *Rassemblement pour la République* (de centro-direita) seria o Prefeito de Paris no período de 1976 a 1995 quando ascenderia à presidência.

Convém destacar, no entanto, que o planejamento de Estado na França era tradicionalmente pautado pelo conceito de ‘ordenamento do território’ o qual teria o desenvolvimento econômico geral do país como principal diretriz e abrangeria os níveis nacional, regional e local. No nível local, ainda que a descentralização tenha modificado os papéis e funções em relação ao planejamento e desenvolvimento urbanos, a iniciativa privada e o crescente empreendedorismo nas cidades se desenvolveriam à parte da cooperação intergovernamental (NEWMAN & THORNLEY, 1996).

Será nesse contexto em que a autoridade local – representada pelo Prefeito de Paris – assume a autoria do projeto tendo como instrumentos autarquias e empresas públicas por um lado e peças de planejamento por outro. Em outro sentido, atesta-se que o Prefeito em questão teria como objetivo criar projetos de desenvolvimento para rivalizar com os grandes projetos de Paris levados a cabo pela Presidência (ROBERT, 1994 apud NEWMAN & THORNLEY, 1996) ou ainda criar uma imagem de caráter monumental e internacional (HAEGEL, 1994 apud NEWMAN & THORNLEY, 1996) tornando a cidade mais competitiva em relação aos capitais de nível global.

Ao mesmo tempo, ainda que tenha pesado indiscutível rivalidade entre os grupos políticos na Presidência e na Prefeitura, foi de extrema importância o empenho dos gestores municipais que se sucederam ao longo das décadas de 80, 90 e seguintes – inclusive com a chegada da esquerda à Prefeitura de Paris em 2001 – na implementação do PPEP supracitado e mais à frente mais bem relacionado assim como o apoio do Governo Central, em especial do próprio Presidente, fatos esses que constituiriam “*uma política sistemática de realização de investimentos públicos de grande porte (infraestruturas, grandes equipamentos) e a promoção de grandes eventos internacionais na região*” (BURLON, 2009: p. 47).

O arranjo institucional de Paris Rive Gauche

Os planos de regeneração para a porção leste de Paris foram sendo implementados gradualmente ao longo dos anos 70, 80 e adiante principalmente através da implantação de ZACs. O planejamento e a gestão do projeto de *Paris Rive Gauche* – desenvolvido sobre uma ZAC do mesmo nome – resultaram da articulação de diferentes agentes públicos e privados, notadamente a municipalidade de Paris, o *Atelier Parisien d’Urbanisme* (APUR), a SEMAPA e seu órgão de concertação – o *Comité Permanent de Concertation* (CPC) – e a *Société Nationale des Chemins de Fer Français* (SNCF).

Ainda que uma ZAC possa ser proposta por qualquer ente público – de nível nacional, regional, departamental ou local – de administração direta e indireta ou com *status* de pessoa pública, é o governo local (a comuna ou municipalidade) quem tem a competência para articulá-la ao *Plan Local d’Urbanisme* (PLU) (MACEDO, 2009¹⁵¹) já que os projetos urbanos apresentados pelas ZACs têm, desde 2000, de estar de acordo com a estratégia global da cidade (RIGAUDY, 2009 apud MALERONKA, 2010). Proposta ou não pelo governo local, a gestão da intervenção em determinada ZAC – realizada por ente público ou privado – será sempre de sua responsabilidade. Ou seja, o governo local pode delegar a um ente privado ou empresa de economia mista (como foi o caso de *Paris Rive Gauche* com a SEMAPA e de tantas outras ZACs) a gestão dos projetos urbanos através de contratos de concessão¹⁵².

O APUR, criado pelo *Conseil de Paris*¹⁵³ em 1967, é a agência de urbanismo de Paris. Estabelecida como associação sem fins lucrativos, é composta de 26 sócios parceiros dentre eles a própria Prefeitura de Paris, diversos departamentos municipais, regionais e nacionais, agências e autarquias públicas, conselhos, fóruns, sindicatos, a *Chambre de Commerce et l’Industrie de Paris* (CCI Paris Ile-de-France), *Régie Autonome des Transports Parisiens* (RATP), *Caisse de Dépôts*, *SNCF Immobilier*, etc. Essa estrutura de governança busca criar uma estrutura composta de grupos de estudos e diálogo entre os principais atores públicos da cidade. Tendo como missão “*documentar, analisar e*

¹⁵¹ MACEDO, M.M. Oeração Urbana Consorciada: uma alternativa para a urbanização das cidades. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2007.

¹⁵² Cf. MALERONKA (2010), nesses termos, o poder público tende a assumir um papel de incorporador imobiliário, não condicionando sua atuação tão somente à rentabilidade da intervenção mas também e principalmente aos interesses coletivos e a uma visão global de cidade.

¹⁵³ O Conselho da Cidade de Paris.

desenvolver estratégias prospectivas concernentes à evolução urbana e social de Paris e da metrópole da Grande Paris”¹⁵⁴, seu programa de trabalho inclui os seguintes eixos: sistemas de informações geográficas e digitais; tecidos urbanos; ambiente, energia e redes; mobilidade, espaço público e grandes serviços urbanos; habitação e moradias sociais, social e societal; economia, emprego, comércio, turismo; dinâmica territorial metropolitana; e grandes projetos. Mais especificamente, cumpre o papel de “*monitorar e evolução urbana, participar da definição de políticas de expansão e desenvolvimento urbano, elaborar orientações para a política urbana e documentos de urbanismo, além de desenvolver projetos na escala de Paris [...] e Ile-de-France*” (APUR apud MALERONKA, 2010). O APUR é financiado basicamente pelos entes públicos central, regional e local, sendo esse último seu principal mantenedor.

No que concerne às ZACs e suas operações, o APUR, juntamente com outros órgãos de desenvolvimento urbano, se responsabiliza pela coordenação dos procedimentos de criação e concertação junto à sociedade visando à construção de pactos e da produção e aprovação de dossiê anterior e ao *Plan d'Aménagement de Zone* (PAZ) tal como será mais bem exposto na próxima seção.

A *Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris* (SEMAPA) – criada em 1985 pela municipalidade de Paris – seria responsável por desenvolver, planejar e implementar diversos projetos urbanos¹⁵⁵ em perímetros definidos pelas ZACs sendo a principal delas, a partir de 1991, a de *Paris Rive Gauche*¹⁵⁶. De fato, em grande parte das áreas de operações de desenvolvimento¹⁵⁷ na parte leste de Paris (mas também

¹⁵⁴ No original: “*documenter, analyser et développer des stratégies prospectives concernant les évolutions urbaines et sociétales à Paris et dans la Métropole du Grand Paris*” (www.apur.org).

¹⁵⁵ A SEMAPA, anteriormente à *Paris Rive Gauche* conduziu quatro outras operações de desenvolvimento no 13^ª arrondissement: *Lahire, Gandon-Massena, Château-des-Rentiers e Chevaleret-Jeanne-d'arc* que produziram mais de 3.500 unidades habitacionais, escritórios, lojas, amenidades públicas (creches, escolas, postos de saúde) etc. Da mesma forma, posteriormente, a SEMAPA desenvolveu a *Gare de Rungis* e a expansão do Estádio das Olimpíadas, bem como as operações atuais *Bédier-Porte d'Ivry, Paul Bourget, porte de Vincennes e 90 Boulevard Vincent Auriol*.

¹⁵⁶ Em 1991, o projeto seria nomeado *Seine Rive Gauche*, mudando para *Paris Rive Gauche* somente em 1996.

¹⁵⁷ Segundo o site da SEMAPA, “*operações e ações de desenvolvimento buscam implementar um projeto urbano, uma política habitacional local, organizar a manutenção, extensão ou implementação de atividade econômicas, promover o desenvolvimento de lazer e turismo, criar amenidades públicas, combater más condições sanitárias, promover, a renovação urbana e salvaguardar o patrimônio histórico, desenvolvido ou não, assim como espaços públicos*” No original: “*Development operations or actions are intended to implement an urban project, a local housing policy, organise the maintenance, extension or set-up of economic activities, foster the development of leisure and tourism, create community amenities, combat unsanitary conditions, enable urban renewal and safeguard or showcase heritage, whether developed or undeveloped, as well as public spaces*” (www.semapa.fr).

alguns locais no oeste), após a elaboração de planos para as ZACs e a aprovação pelo *Conseil de Paris*, a responsabilidade pela implementação das operações seria repassada a alguma agência de desenvolvimento, provavelmente alguma das SEMs controladas pela municipalidade (NEWMAN & THORNLEY, 1996).

À época do início do projeto, a composição acionária da SEMAPA assim se dava: 57% da municipalidade, 20% da SNCF, 10% da RIVP¹⁵⁸, 5% do Estado francês, 5% da Região de *Ile-de-France* e 3% de investidores privados. Dessa forma, a municipalidade seria o principal acionista da SEMAPA e, juntamente com o *Conseil de Paris*, atuaria como uma *holding company*¹⁵⁹ em relação às várias SEMs responsáveis pelo desenvolvimento de projetos por toda a capital. Ao mesmo tempo, ainda que a implementação dos planos pela cidade se dê de modo fragmentado, o controle acionário e político das SEMs asseguram a governabilidade e a responsabilidade pelo *Conseil de Paris* e pela municipalidade (NEWMAN & THORNLEY, 1996).

De modo geral, o papel da SEMAPA, no âmbito da ZAC *Paris Rive Gauche*, pode ser resumido nos seguintes pontos: i) adquirir terras da SNCF ou outros proprietários privados; ii) definir mais precisamente os projetos urbanos e arquitetônicos com a participação dos serviços do *Conseil de Paris* e dos arquitetos-coordenadores; iii) empreender as obras de infraestrutura como ruas, redes de energia e telefonia e sistemas de saneamento, o *deck* sobre as linhas férreas, etc; e iv) vender terras para construção aos agentes públicos locais e nacionais ou privados¹⁶⁰ (IAURIF, 2007). Como se verá em seção seguinte, tais funções vem sendo realizadas propriamente ainda que sob alguns revezes que têm prorrogado seu prazo de vigência.

Importa frisar que a SEMAPA, em abril de 2012, modificou seu status para uma *société publique local d'aménagement* e seu nome para *Société d'Etude, de Maitrise d'Ouvrage et d'Aménagement Parisienne* mantendo a mesma sigla. Também, modificou sua

¹⁵⁸ *Régie Immobilière de la Ville de Paris*, agência pública de habitação de interesse social.

¹⁵⁹ Uma *holding company* é uma companhia que detém participações acionárias de várias outras companhias sem, necessariamente, produzir diretamente bens ou serviços.

¹⁶⁰ Os desenvolvedores são apontados pelo *Conseil de Paris* para habitações populares ou facilidades públicas e há concursos para os desenvolvimentos privados para prédios de escritórios e apartamentos privados, shopping centers, facilidades privadas etc. O Estado, por exemplo, construiu a nova Biblioteca Nacional e complexo universitário.

composição acionária com estrutura 100% pública sendo 66% da municipalidade de Paris, 26% do Departamento de Paris e 8% da Região de *Ile-de-France*¹⁶¹.

Um *Comité Permanent de Concertation* (CPC) para *Paris Rive Gauche* acompanha os trabalhos da SEMAPA desde 1996. Reunindo uma diversidade de atores e representações públicos e privados (empresariais e da sociedade civil), o CPC tem como objetivo “*assegurar um espaço para o debate [...] para a confrontação de ideias de alto nível visando a enriquecer o conteúdo do projeto na medida em que ele é colocado em prática e esclarecer as escolhas do detalhamento do projeto e da sequência de sua realização*” (PRG, 2008 apud MALERONKA, 2010: p. 66). Com uma estrutura composta de assembleia plenária, comitê executivo e grupos de trabalho específicos, conta com orçamento próprio e proporciona um mecanismo de cogestão da operação à SEMAPA de forma devidamente institucionalizada contribuindo efetivamente para o melhoramento do planejamento e levando em consideração os interesses dos diversos atores.

Por fim, a *Société Nationale des Chemins de Fer Français* (SNCF), uma das maiores empresas públicas francesas responsável por transportes ferroviários e detentora de grande quantidade de terras na área, foi determinante em sua participação como acionária da SEMAPA na medida em que o desenho econômico-financeiro da operação possibilitou um aporte financeiro inicial reduzido. Ou seja, considerando que quase metade da área da ZAC era inicialmente de linhas férreas e áreas adjacentes, a SNCF transferiria áreas disponíveis à SEMAPA para recebimento tão somente quando da venda aos desenvolvedores a preços indexados, propiciando uma fórmula que diminuiria o custo de captação de financiamentos externos. Do lado da SNCF, o projeto também seria interessante visto que obteria lucro substancial sobre a venda das terras no médio e longo prazo sem nenhum investimento (NEWMAN & THORNLEY, 1996).

Esse arranjo composto por instituições de caráter público-privado daria ao projeto uma estrutura institucional que seria fundamental para seu planejamento e gestão ao longo do tempo.

¹⁶¹ A França é dividida em 13 regiões e 96 departamentos.

Paris Rive Gauche como uma Zone d'Aménagement Concerté

As ZACs são o principal instrumento urbanístico francês para a viabilização de grandes projetos urbanos, possibilitando também a realização de outras ações e operações urbanas. Segundo o artigo L311-1 do *Code de l'Urbanisme* francês, as ZACs¹⁶² são:

[...] zonas no interior das quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público competente decide intervir para realizar ou fazer realizar o ordenamento e a implementação de equipamentos nos terrenos, em especial aqueles em que a comunidade ou o estabelecimento tenham adquirido ou que venha a adquirir, a fim de cedê-los ou licenciá-los para usuários públicos ou privados¹⁶³ (L311-1, CODE DE L'URBANISME, 2000).

Lê-se no mesmo artigo que tanto os perímetros quanto os programas das ZACs devem ser aprovados por um conselho municipal ou órgão deliberativo de instituição pública de cooperação intermunicipal. Entende-se, então, que essa aprovação por um órgão deliberativo e plural remete à ratificação da ideia de *aménagement concerté* como ordenamento, arranjo, organização ou planejamento como bem indica o conceito definido pelo mesmo instituto:

O ordenamento [...] se refere aos atos das coletividades locais ou de instituições públicas de cooperação intercomunal que, dentro de suas competências, visam a, por um lado, conduzir ou autorizar ações ou operações [...] e, por outro, assegurar a harmonização dessas ações ou operações¹⁶⁴ (L300-1, CODE DE L'URBANISME, 2000).

Muito importante levantar que, em parágrafo anterior do mesmo artigo desse código são definidas as 'ações e operações' de ordenamento como aquelas destinadas a:

[...] implementar um projeto urbano, uma política habitacional local, a providenciar a manutenção, a ampliação ou o fomento de atividades econômicas, a promover o desenvolvimento da recreação e do turismo, a implementar equipamentos coletivos ou a realização de pesquisa ou ensino superior local, combater a insalubridade, a permitir a renovação urbana, a

¹⁶² Cf. OLBERTZ (2011), as ZACs, originalmente, haviam sido instituídas pela *Loi d'Orientation Foncière* (Lei de Orientação do Solo) em 1967 e, a partir de 1976, substituiriam definitivamente outras zonas especiais como as de urbanização prioritária, de reabsorção de insalubridade, de renovação urbana, habitacionais e industriais.

¹⁶³ No original: “*Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés*” Artigo L311-1 modificado pela Lei n°2000-1208 de 13 dezembro de 2000 (Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ou Lei de Solidariedade e Renovação Urbanas, artigo 7°).

¹⁶⁴ No original: “*L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations*” (L300-1, CODE DE L'URBANISME, 2000).

salvaguardar ou valorizar o patrimônio construído e não construído e os espaços naturais¹⁶⁵ (ibidem).

Essa versatilidade da ZAC como instrumento urbanístico tornou-a bastante útil na viabilização de diversos tipos de projetos urbanos por toda a França desde a década de 70 até os dias de hoje, não sem passar por um processo de aperfeiçoamento ao longo do tempo. Exemplos icônicos de seu uso são o *Parc André Citroën*, o *Parc de La Villette* e a renovação dos bairros *Les Halles* e *Bercy*. Como já apontado anteriormente, o instrumento propiciaria a combinação entre o planejamento compreensivo do uso do solo com um programa de desenvolvimento de infraestrutura no qual os agentes podem ser públicos, privados ou de economia mista em processos muito mais complexos que uma simples flexibilização de legislação urbanística.

Ao contrário, para realizar o ordenamento de determinada área, as ZACs são utilizadas como instrumento de viabilização de um conjunto de procedimentos no qual um setor da cidade é destacado e, mediante uma concertação público-privada, um programa de melhoramentos para reorganização do espaço e realização de equipamentos urbanos é definido e posto em curso.

A proposição e a criação de uma ZAC devem ser acompanhadas de um dossiê que apresente justificativa e viabilidade, a oportunidade econômica da operação, os determinantes financeiros e seus efeitos sobre o meio ambiente e que a caracterize tipologicamente dada a amplitude de seus usos e finalidades. Tal dossiê deve ser constituído de relatório de apresentação, plano situacional e de definição do perímetro da ZAC, disposição sobre regime tributário sobre os equipamentos e estudo de impacto ambiental (OLBERTZ, 2011¹⁶⁶).

Antes de 2000, a legislação previa a necessidade de indicação no dossiê do plano urbanístico que regeria a ZAC: manter-se sob a orientação do *Plan d'Occupation des Sols* – POS (Plano de Ocupação do Solo) ou instituir um plano de ordenamento para a ZAC, o *Plan d'Aménagement de la Zone* – PAZ (Plano de Ordenamento da Zona). No

¹⁶⁵ No original: “*Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels*” (L300-1, CODE DE L'URBANISME, 2000).

¹⁶⁶ OLBERTZ, K. Operação Urbana Consorciada. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2011.

entanto, a *Loi Relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains* (Lei de Solidariedade e Renovação Urbanas) de 2000 excluiu a possibilidade de produção dos PAZs – que eram bastante frequentes visto que permitiam a estipulação de regras específicas às ZACs às quais eram associadas – bem como substituiu o POS pelo *Plan Local d'Urbanisme* – PLU (Plano Local de Urbanismo), atualmente a principal peça de planejamento urbano francês no nível municipal. Com essas mudanças, as ZACs – que anteriormente tinham tão somente como pré-requisito estarem em acordo com as diretrizes gerais do POS em vigor – passaram a ser previamente previstas no PLU fazendo com que o caráter de excepcionalidade das mesmas fossem atenuados (MALERONKA, 2010).

Destarte, ainda que as áreas das ZACs sejam “*submetidas a procedimentos específicos de análise, diagnóstico, coordenação e acionamento de atores e instituições públicas e privadas*” (ASCHER, 1994 apud MALERONKA, 2010: p.56), a elas serão aplicadas as mesmas regras de urbanismo dispostas no PLU assim como no *Schème Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* – SDAU (Esquema Diretor de Ordenamento e Urbanismo), documento supracomunal de regramento urbanístico que trata de estratégias e perspectivas de urbanização de longo prazo (OLBERTZ, 2011). Resumidamente, as ZACs passaram a ser mais bem alinhadas e integradas ao planejamento geral da cidade e da região.

Por outro lado, a ausência de um PAZ poderia tornar o desenvolvimento do projeto urbano de uma ZAC indefinido e alheio aos objetivos tanto do PLU e do SDAU quanto da concertação público-privada que dera respaldo à ZAC. Essa possível lacuna é, atualmente, preenchida pela necessidade de um dossiê de realização da ZAC – que acompanha a operação – o qual apresenta um programa de equipamentos públicos a realizar, um programa global de construções, as modalidades de financiamento ao longo do tempo e complementos ao estudo de impacto ambiental.

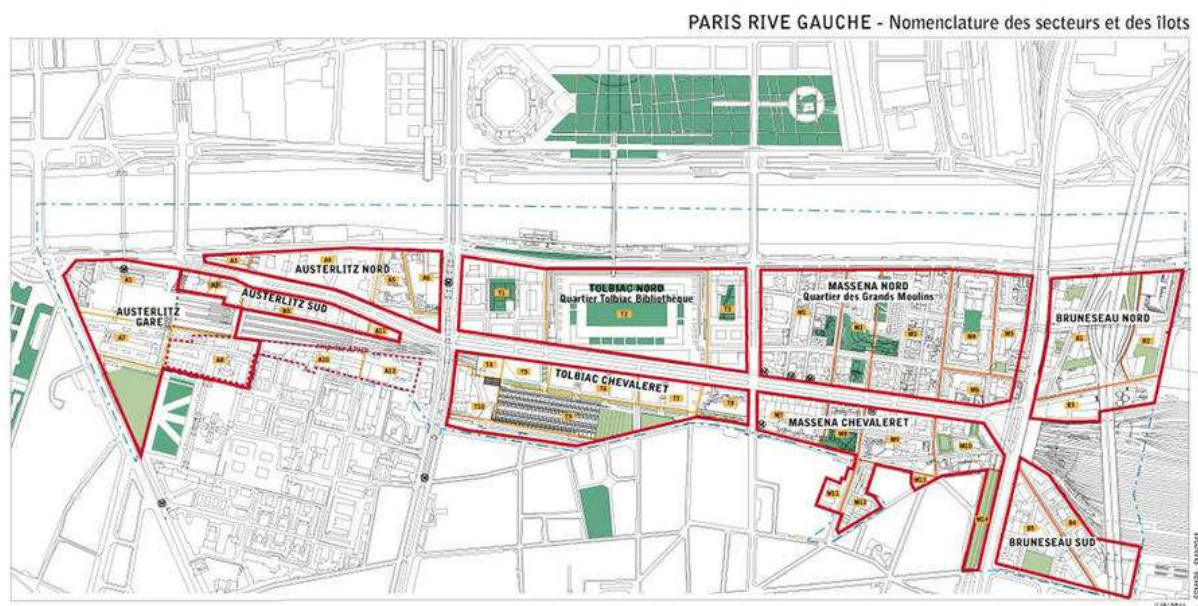
De qualquer forma, a *ZAC Paris Rive Gauche* teve seu PAZ aprovado em 1991, anteriormente à lei de 2000 que dispensou sua relevância e, portanto, vem se mantendo válido mas modificado por diversas revisões e adequações. Inicialmente, com previsão de vigência de 15 anos, a ZAC e a operação a ela vinculada¹⁶⁷ tiveram seu período de

¹⁶⁷ É importante apontar que a ZAC é uma zona ou um perímetro no qual determinadas ações ou operações serão realizadas recebendo determinadas condições diferenciadas com vistas ao desenvolvimento urbano acompanhadas e levadas à cabo por uma concertação público-privada.

implementação estendido para 2025¹⁶⁸. Sua ideia original era de estabelecimento de um novo setor de negócios, como já colocado anteriormente, mas ao longo do tempo o projeto foi recebendo contribuições tendo a inclusão da Biblioteca Nacional e de um *campus* da Universidade de Paris VII como principais marcos os quais, juntamente com a *Gare d'Austerlitz*, definiriam a setorização da área. Ao mesmo tempo, *Paris Rive Gauche* não pretendia ser tão somente um projeto com 2,7 quilômetros de frente de água, mas também uma oportunidade para as comunidades locais de se reconectarem com o Rio Sena (LECROART, 2006).

Nesse sentido, o esforço principal seria de construir um distrito integrado ao rio e às demais regiões adjacentes e não uma ilha urbana. O principal obstáculo à integração com os tecidos circundantes eram as linhas férreas, o que seria em grande parte minimizado com a construção de um *deck* de aproximadamente 26 hectares (*Ibidem*) cobrindo parte das linhas assim como a implantação de vias transversais algumas das quais se conectando à outra margem do rio. Juntamente, paralela às linhas férreas, por toda a extensão da ZAC uma avenida com largura de 40 metros – a *Avenue de France* – seria construída sobre o *deck*.

Figura 06: Paris Rive Gauche – setores de desenvolvimento



Fonte: LECROART, 2006.

¹⁶⁸ Cf. <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>.

Dois dos objetivos iniciais concertados de desenvolver a diversidade urbana e social e de criar um programa misto com criação de empregos diversificados seriam atingidos com a divisão da área em três setores¹⁶⁹ (*Austerlitz*, *Tolbiac* e *Masséna*) cada qual com características específicas e caracterizados por um equipamento público de grande escala e um perfil socioeconômico distinto. O primeiro setor seria definido logicamente pela *Gare d'Austerlitz* e pela concentração de escritórios e apartamentos. O segundo receberia a Biblioteca Nacional e outras facilidades públicas. No terceiro setor, concentraram-se os prédios de Universidade de Paris VII e de outras instituições de ensino bem como lojas de comércio e serviços. Cada um dos setores foram, por sua vez, divididos em sub-setores e deixados sob a responsabilidade de um arquiteto-coordenador com a função de gerenciar as demandas e detalhar os objetivos e diretrizes do PAZ.

Figura 07: Paris Rive Gauche – usos do solo



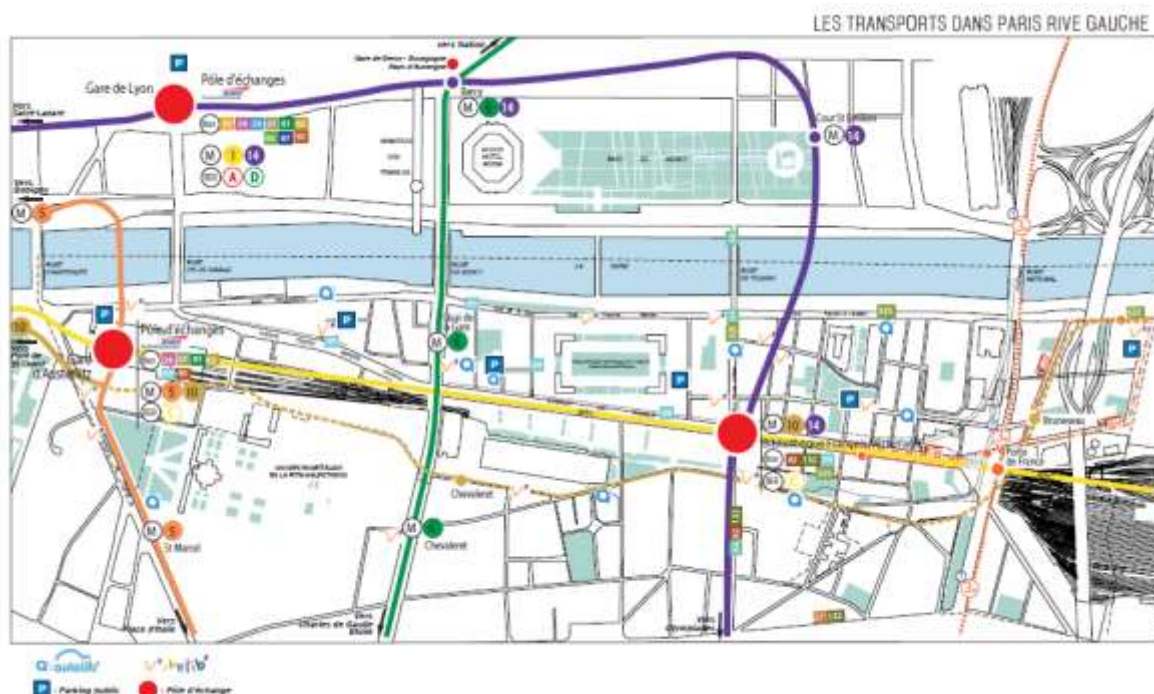
Fonte: <http://www.parisrivegauche.com/Plans>.

O que se vê no mapa acima é que, ainda que os setores sejam bem caracterizados quanto ao perfil, todos eles manifestam uma diversidade de atividades e de espaços públicos e verdes. Em relação à mobilidade urbana, a região apresenta diferentes níveis de acessibilidade com matriz de transportes públicos plural com linhas de ônibus, linhas e

¹⁶⁹ Posteriormente, o setor Masséna seria dividido com a criação do setor *Bruneseau*.

estações de metrô, RER¹⁷⁰ e futuras estações do TGV em *Austerlitz* e de Tram em *Masséna*. A estrutura viária, por sua vez, também foi bem projetada com a *Avenue de France* e as várias vias transversais. O mapa seguinte propicia uma melhor compreensão espacial dessa estrutura:

Figura 08: Paris Rive Gauche – transportes



Fonte: <http://www.parisrivegauche.com/Plans>.

De um âmbito geral, a estratégia de implementação de *Paris Rive Gauche* dar-se-ia sobre o arcabouço criado pela ZAC e pelo PAZ e sob a gestão da SEMAPA que teria as funções – como visto anteriormente – de comprar as terras, prover infraestrutura, desenvolver projetos urbanísticos e arquitetônicos e vender os direitos de construção e outorgas onerosas. Essas atividades se dariam de forma simultânea fazendo com que o financiamento das obras e o aporte de recursos através da venda de terrenos e edifícios se dessem também de forma concomitante, como se verá em seção seguinte. Aqui, no entanto, é importante pontuar que o trabalho da SEMAPA seria facilitado devido à propriedade dos terrenos estarem concentradas em poucos donos – sendo o principal, a

¹⁷⁰ Réseau Express Régional (RER), um trem expresso nível regional.

SNCF, um dos acionistas da SEMAPA – e os terrenos serem caracterizados por baixo nível de construção, o que facilitou o redesenvolvimento da área.

Uma das particularidades do projeto foi sua ininterruptão na implantação não obstante os vários obstáculos que surgiram ao longo do tempo principalmente no início tais como a crise econômica e imobiliária e problemas jurídicos e políticos. Isso se daria devido ao processo de concepção contínuo e progressivo estabelecido pela SEMAPA através de consultas urbanas regulares, da construção de uma imagem de bairro novo, da relativa liberdade de planejamento e da evolução do programa inicial (DUVAL-ZACK, 2006). Essa autora ressalta a importância do processo de concertação e evolução do planejamento. Para a pesquisadora francesa:

O projeto urbano [de *Paris Rive Gauche*], processo compartilhado resultado da vontade do setor público, se associa a vários representantes da comunidade. Se traduz na elaboração de um plano estratégico flexível de grande escala permitindo evoluções e modificações propostas pela SEMAPA, pela participação cidadã e pelo município de Paris¹⁷¹ (DUVAL-ZACK, 2006: p. 8).

De fato, no início da implementação do plano, ao longo dos primeiros cinco ou seis anos, houve intenso debate público, crise no mercado imobiliário e uma mudança nas condições políticas. Essa primeira fase de 1991 a 1997, seria caracterizada por um contexto de conflito e crises. Dois anos após a aprovação do PAZ, em 1993, uma coalização de associações venceria um processo na justiça contra a implantação do projeto alegando monofuncionalidade, priorização de automóveis, destruição de edifícios históricos, falta de espaços verdes e de consultas públicas. Tais demandas definiriam a aprovação de um novo plano em 1997 que seria caracterizado pela ausência de vias expressas, por mais espaços públicos e verdes, por edifícios preservados, pela inclusão do *campus* universitário no projeto e principalmente pela instituição do *Comité Permanent de la Concertation* (CPC), através do qual a população poderia acompanhar e opinar sobre as ações da SEMAPA continuamente (LECROART, 2006).

No entanto, ainda que nesse período a crise econômica tivesse reprimido o interesse de investidores e do mercado imobiliário como um todo, a SEMAPA entregaria a Biblioteca Nacional e a cobertura sobre as linhas férreas. Em 1996, Jean Tiberi (também do *Rassemblement pour la République* – RPR), substituindo Jacques Chirac como

¹⁷¹ No original: “*El proyecto urbano, proceso compartido resultado de la voluntad del sector público, asocia a varios representantes de la comunidad. Se traduce de la elaboración de un plan estratégico flexible a gran escala, lo que permite evoluciones y modificaciones propuestas por la SEMAPA, la participación ciudadana y el Municipio de París*” (DUVAL-ZACK, 2006: p. 8).

prefeito de Paris, traria uma nova política urbana – *urbanisme à visage humaine* – o que ajudaria também nesse processo de redirecionamento do planejamento.

Uma segunda fase que se inicia em 1998 e vai até 2006, é caracterizada pela ‘decolagem do projeto’ quando o primeiro grande negócio – a companhia farmacêutica francesa Sanofi-Synthélabo – se move para a região seguida de outras empresas do ramo financeiro e de alta tecnologia. No mesmo período, o setor *Tolbiac* vê os esforços de redesenvolvimento finalizados. Em 2001, Bertrand Delanoë do *Parti Socialiste* toma posse como prefeito e apresenta um novo arcabouço de desenvolvimento para o projeto com menos prédios de escritórios, mais espaços para a universidade e para P&D¹⁷², mais habitação social e mais ‘sustentabilidade’. Em 2006, o projeto atingiria aproximadamente 50% dos objetivos de redesenvolvimento com 63% dos escritórios previstos, 80% das facilidades públicas, 35% das residências (2000 unidades), 16% de lojas comerciais, 1/3 de residentes (5.000 pessoas) e 1/3 dos postos de trabalho (20.000) (*Ibidem*).

Após 2006 até o presente momento, numa terceira fase, o projeto voltará suas atenções para áreas até então marginais como *Austerlitz Gare*, *Tolbiac Chevaleret*, *Masséna Chevaleret*, *Bruneseau Nord* e *Sud*. Ao mesmo tempo, intensificará os lançamentos e comercialização de prédios de escritórios e apartamentos nas regiões de redesenvolvimento mais avançado, obras de infraestrutura de saneamento e mobilidade e a entrega de novos centros universitários e de pesquisa como o polo de biotecnologia *Biopark*, o Instituto Francês de Moda e o Centro de Línguas e Civilizações Orientais.

Diante disso, podemos estatuir que a ‘operação de urbanismo’ *Paris Rive Gauche* tem sido, até o presente momento, um grande projeto de sucesso e com um modelo bastante interessante para nosso estudo na medida em que nos oferece parâmetros se não opostos ao modelo liderado pelo mercado mas com atuação marcada do Estado (em nível local ou central) de forma direta e indireta. Em outro sentido, o projeto colocou a região no circuito da globalização e da competição entre as cidades europeias ao atrair diversas sedes e escritórios de empresas internacionais e nacionais tanto quanto a conectou às áreas adjacentes através de desenvolvimento do sistema de mobilidade e de um novo contato com o Rio Sena. Combinando várias funções e atividades (de escritórios, lojas comerciais e de serviços, apartamentos, ensino, pesquisa, arte e cultura, etc), o projeto

¹⁷² Pesquisa & Desenvolvimento.

tem conseguido alcançar os objetivos definidos inicialmente e redefinidos ao longo do processo de concertação e negociação entre os vários interessados.

Uma visão geral das ações e operações do projeto pode ser vista no ANEXO II onde é apresentada uma linha temporal das mesmas.

Paris Rive Gauche e seus vários projetos simbólicos

Paris Rive Gauche foi desenvolvido como um projeto municipal – sob um arcabouço de planejamento e precedido de muitos estudos – mas se encaixou numa dimensão regional e também contemplou interesses do Estado nacional. O projeto tornar-se-ia ambicioso desde o início na medida em que propôs criar um distrito de dimensões regional, nacional e internacional (LECROART, 2006). Jaques Chirac, como Prefeito de Paris em 1990, diria que:

O projeto *Seine Rive Gauche* diz respeito a toda a região de Paris. Refere-se à posição que a região terá amanhã na Europa e no mundo. Além do *Quartier Latin*, emergirá como um centro cultural de dimensão internacional¹⁷³ (LECROART, 2006: p. 4).

Ao longo do tempo, o projeto ganharia marcos e obras icônicas da mesma forma que se tornaria um modelo referencial para outras cidades ao redor do mundo. Dentre seus vários marcos, provavelmente o principal seria a Biblioteca Nacional da França que, como já pontuado, inicialmente não constava nos estudos preliminares tendo sido planejada independentemente por consultores da Presidência da República que buscavam alguma área nos arredores de Paris. Não obstante, o *Conseil de Paris* convenceria o Chefe de Estado a implantar a biblioteca na nova ZAC com o argumento de que a mesma atuaria como um ‘atrativo’ para o desenvolvimento imobiliário e de negócios bem como asseguraria investimentos em transporte. Ou seja, supunha-se que a implantação de um equipamento público de grande porte criaria confiança nos incorporadores em meio a uma vasta área de linhas férreas (NEWMAN & THORNLEY, 1996) tal como se mostrou verdadeiro ao longo do tempo. A Biblioteca Nacional – um conjunto de quatro torres em formato de livros abertos ao redor de uma área verde – seria considerada uma obra emblemática de arquitetura pós-moderna de Paris mas muito criticada por seu caráter e funcionalidade (COY, 2013 apud

¹⁷³ No original: “*The Seine Rive Gauche project concerns the whole Paris region. It has to do with the position the region will take tomorrow in Europe and in the World. Beyond the Latin Quarter, will emerge a cultural area of international dimension*” (Jacques Chirac, prefeito de Paris, 1990 apud LECROART, 2006: p. 4).

MONTEIRO, 2014¹⁷⁴). No entanto, considerando seu acervo, serviços e número de visitantes diários, a biblioteca se tornou um componente cultural fundamental na cidade.

Outra obra de destaque extremamente importante para os objetivos de mobilidade e do conceito de se criar um distrito integrado foi a construção de uma cobertura sobre parte das linhas férreas partindo da *Gare d'Austerlitz* de forma a criar uma grade de ruas com uma espinha central – a *Avenue de France* – elevadas em média nove metros acima do nível do chão o que possibilitaria também o plantio de árvores e a instalação de estacionamentos em nível abaixo (LECROART, 2006).

Um terceiro fator simbólico na operação foi o centro universitário e de pesquisa que se instalou no setor *Masséna Nord*, inicialmente com um novo *campus* da Universidade de Paris VII – Denis Diderot e, posteriormente, com o Instituto Nacional de Línguas e Civilizações Orientais, um centro de pós-graduação da Universidade de Chicago, o polo de biotecnologia Biopark, dentre outros. Entretanto, para que não se criasse um ‘enclave’ universitário foi necessário um esforço para a instalação de facilidades de comércio e serviços o qual continua até hoje em pauta (ALLIX, 2007 apud MALERONKA, 2010). Ainda assim, o setor tem se revelado um local de concentração de *start ups*, novos negócios e algumas incubadoras de empresas bem como de artistas e atividades culturais como o *Les Frigos*, um polo artístico de referência em Paris (LECROART, 2006).

Outro fator simbólico decorrente das diretrizes iniciais é a proteção e reabilitação de edifícios históricos como foi o caso do *Grands Moulins* (antigo moinho construído na Primeira Guerra Mundial e transformado na Biblioteca da Universidade de Paris VII), do *Halle aux Farines* (anteriormente depósito de farinha e transformado em restaurante universitário) e da própria *Gare d'Austerlitz*, que vem passando por restauração e reforma interna para receber parte dos serviços das linhas de *TGV Sud-Est* e *TGV Atlantique*.

Por fim, é importante considerar que *Paris Rive Gauche* foi caracterizada ao longo de todo o processo pela realização de concursos para projetos de arquitetura e urbanismo para cada um dos setores, criando espaços públicos e edifícios públicos e privados

¹⁷⁴ MONTEIRO, L.O. Espacialidades e Especificidades: as Operações Urbanas Consorciadas como Ferramenta de Planejamento e Gestão do Espaço. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

únicos, o que, em conjunto com a ampla composição de usos do solo com moradias, comércio, escolas e escritórios imposta pelo PAZ, construiriam uma região arquitetonicamente variada e excepcional¹⁷⁵.

O Comité Permanent de Concertation e o projeto socioambiental

Tal como mencionado em seção anterior, a oposição das comunidades locais ao esquema geral do projeto se constituiria, desde o início, um entrave ao seu desenvolvimento, manifestando-se primeiramente em reivindicações nas consultas públicas do PAZ em 1990. A principal reivindicação se daria por conta dos variados usos que o projeto daria à terra com a solicitação de que fossem contemplada maior quantidade de unidades de habitação de cunho social o que estaria mais de acordo com perfil socioeconômico do 13^{ere} Arrondissement. Outras reivindicações seriam relativas ao impacto que a construção da *Avenue de France* geraria na região – tornando-se uma via expressa e cortando o acesso fácil ao rio – e ao distanciamento entre a planificação técnica dos gestores e a informação limitada disponível ao público em geral que restringia a avaliação e o posicionamento das comunidades em relação às propostas (NEWMAN & THORNLEY 1996).

A despeito da oposição das comunidades, em coro com várias instituições não governamentais locais e regionais, o PAZ seria aprovado em 1991. No entanto, alegando falta de espaços públicos proporcionalmente como indicado no plano geral da cidade e algumas irregularidades técnico-procedimentais, tais instituições apelariam aos tribunais competentes e, ainda que ao final perdendo os processos, obteriam vitória simbólica com modificações no PAZ responsivas a algumas das reivindicações nos anos seguintes. Ainda assim, as comunidades se manteriam críticas aos planos para o transporte público que terminariam nos quarteirões dos escritórios e não ligariam outras áreas do 13^{ere} Arrondissement ao centro de Paris além de, com as ligações por ponte com a margem leste do Sena, encorajar um aumento de tráfego e de poluição à região (*Ibidem*).

¹⁷⁵ De acordo com o diretor da SEMAPA em 2006, Gilles de Mont-Marin, *Paris Rive Gauche* seria o mais importante projeto de redesenvolvimento urbano desde a transformação imposta pelo Barão de Haussmann com a diferença de que o primeiro apresentaria uma arquitetura ‘excepcional’ (LUBELLMAY, 2007).

É importante pontuar que esse processo viria a confirmar a argumentação suportada à época de que as apelações legais são o único meio efetivo (nas experiências de Paris) através do qual as comunidades locais conseguem influenciar os planos de desenvolvimento urbano (LORRAIN, 1994 apud NEWMAN & THORNLEY, 1996). Ainda assim, os projetos de redesenvolvimento, em sua maioria, acarretariam em redução de moradias de baixo custo nas áreas de atuação sendo que muitos dos residentes perderiam o direito de residir em suas áreas originais (NEWMAN & THORNLEY, 1996) o que poderíamos caracterizar como um processo de gentrificação.

No entanto, no que diz respeito aos espaços verdes e públicos bem como de arborização – inclusive nos decks construídos sobre as linhas férreas – tanto os estudos anteriores quanto o PAZ de 1990 e suas sucessivas revisões iriam contemplá-los cada vez mais ao tempo em que seriam mesclados com os edifícios históricos preservados e os novos edifícios e equipamentos públicos.

Nesse processo de inserção de demandas socioambientais, tem sido protagonista o *Comité Permanent de Concertation* (CPC), órgão de concertação social instituído em 1997 com orçamento próprio e estruturado em três instâncias: uma assembleia plenária, um comitê executivo e grupos de trabalhos¹⁷⁶. O CPC, assim, atua na instituição de um modelo de cogestão junto à SEMAPA buscando contribuir para o aperfeiçoamento e reorientação do projeto de uma maneira geral e especificamente nas ações da operação. Em outros termos, essa instância de participação e controle social atua para a manutenção de um equilíbrio entre as forças de mercado e os interesses públicos (MALERONKA, 2010).

¹⁷⁶ Cf. CPC, 2003. Segundo essa publicação, entende-se concertação por “*um processo coletivo que visa a enriquecer projetos e fazer emergir propostas relevantes. É um debate, uma confrontação de ideias com o objetivo de esclarecer a decisão dos eleitos. Ela não pode ser equiparado a uma co-decisão, ou à busca sistemática de um consenso. A concertação deve melhorar significativamente a participação dos moradores e atores na concepção do projeto, inclusive quando já definido por disposições legislativas e regulamentares*”. No original: “*La concertation est un processus collectif visant à enrichir les projets et à faire émerger des propositions pertinentes. C’est un débat, une confrontation d’idées ayant pour but d’éclairer la décision des élus. Elle ne saurait être assimilée à une co-décision, ou à la recherche systématique d’un consensus. La concertation doit améliorer significativement la participation des habitants et des acteurs à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires*” (CPC, 2003: p. 2).

O papel da SEMAPA como agente de desenvolvimento econômico

O sucesso da operação *Paris Rive Gauche* pode ser atribuído ao modelo que busca incessantemente seu autofinanciamento baseado no equilíbrio econômico entre as receitas geradas pela operação através da venda de terrenos edificáveis e outorgas onerosas e as despesas de custeio para construção de infraestrutura e edifícios. Concomitantemente, esse modelo se fundamenta em uma parceria entre a Comuna de Paris – através da SEMAPA – e a SNCF, a maior detentora de terras no perímetro da ZAC. Tal parceria se deu com a participação da SNCF como segunda maior acionista da SEMAPA e em um arranjo econômico-financeiro estratégico no qual essa última compraria a primeira terras para redesenvolvimento com a premissa de pagamento a preços indexados somente no ato da comercialização o que permitiu uma menor necessidade de financiamento. Nas palavras do Diretor Administrativo e Financeiro da SEMAPA Dominique Adam:

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 (ADAM, 2009¹⁷⁷: p. 179).

É importante frisar que essa parceria – realizada em forma de Termo de Compromisso sobre o perímetro fundiário, o preço dos terrenos e o cronograma de aquisições – foi fundamental para diminuir o risco econômico da operação que teria impacto sobre os empréstimos tomados pela SEMAPA. Também é importante pontuar que a SNCF, em contrapartida, lucraria tanto pela participação nos resultados da operação quanto pela valorização dos terrenos adquiridos e comercializados pela SEMAPA.

Quanto à tomada de empréstimos pela SEMAPA, como dito na citação acima, a mesma se beneficiaria de condições especiais bem como de facilidade de mobilização de créditos comerciais para financiamento de fluxo de caixa por conta do aval da Prefeitura. Da mesma forma, a possibilidade de transferências entre recursos de

¹⁷⁷ ADAM, D. Aspectos Econômicos e Financeiros de uma Operação Urbana – Ilustração com o Caso de “Paris Rive de Gauche”. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

diferentes operações geridas pela mesma operadora seria mais uma fonte de financiamento com a qual *Paris Rive Gauche* podia contar. Um último elemento de redução de risco da operação seria a previsão de recompra pela Prefeitura – através de seus diversos departamentos – de áreas e edifícios para implantação de equipamentos públicos além dos sistemas de infraestrutura (*Ibidem*).

Nesse sentido, tem destaque a construção de um marco jurídico-econômico que instituiu o arranjo institucional e de negócios para a garantia do financiamento da operação transferindo o custo das obras aos beneficiários das licenças de construção as quais viriam a ser valorizadas com a operação. O domínio sobre o fundiário e sobre os imóveis seria, nesse marco, de fundamental importância já que também seriam necessárias aquisições e uso de instrumentos urbanísticos para a viabilização dessas e, posteriormente, a definição de autorizações de urbanismo e de critérios de emissão de licenças de construção¹⁷⁸.

Ainda que todo esse modelo econômico-financeiro tenha sido bem delineado, tal como exposto anteriormente, o projeto somente ganha volume de negócios – e consequentemente gera receitas substanciais para a SEMAPA – após 1998, tendo atingido a 50% dos objetivos de redesenvolvimento em 2006 e, desde então se aproximando cada vez mais de sua completude, ainda que o prazo de encerramento do projeto tenha sido por diversas vezes postergado.

22@Barcelona e o projeto de cidade do conhecimento

Dentre os grandes projetos urbanos de âmbito internacional que nos propusemos a analisar nesse estudo, a experiência de Barcelona na transformação do antigo bairro industrial de *Poblenou* em um distrito de inovação, tecnologia e economia do conhecimento através do projeto 22@Barcelona nos propiciará parâmetros únicos – por

¹⁷⁸ Cf. ADAM, 2009. Segundo esse autor, “*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*” (ADAM, 2009: p. 175).

conta de seus aspectos econômicos e sociais principalmente – quando da análise do papel propulsor do desenvolvimento urbano a ser realizado pela OUC Bairros do Tamanduateí.

O projeto barcelonês busca transformar 200 hectares de solo caracterizadamente de uso industrial em um polo inovador que oferece modernos espaços aptos à concentração de atividades econômicas intensivas em tecnologia e conhecimento. Conduzido pelo setor público com uma contribuição fundamental e significativa da iniciativa privada, tal como as demais experiências anteriores, tem a finalidade de promover e coordenar diversos tipos de serviços urbanos. Tido como o principal projeto de transformação urbanística atualmente em desenvolvimento na cidade de Barcelona – e um dos mais ambiciosos da Europa no que concerne ao fomento à inovação e à nova sociedade do conhecimento – tem apresentado um grande potencial imobiliário e uma inversão pública concentrada em infraestrutura de mais de €180 milhões.

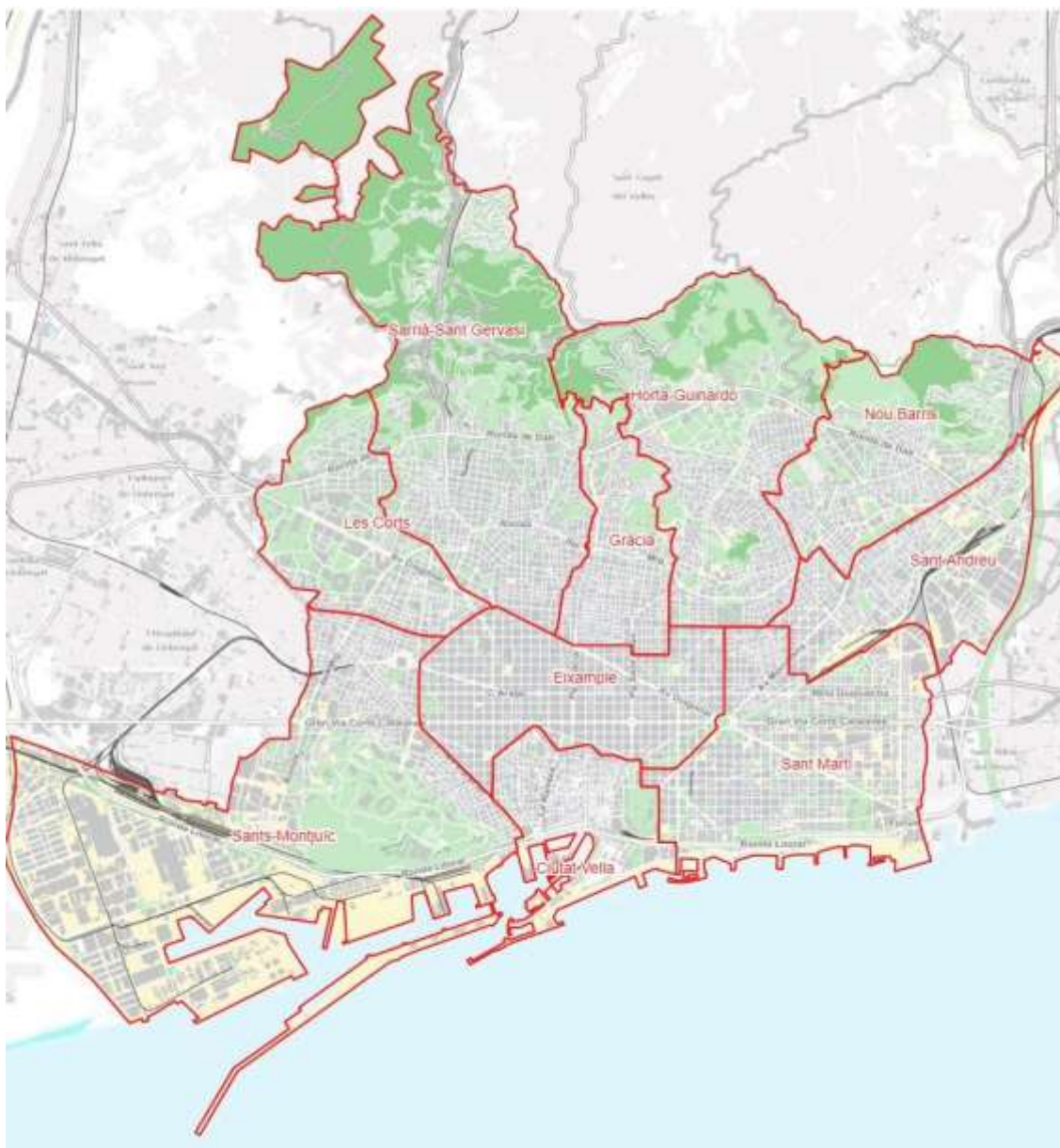
Levando-se em consideração seu alinhamento ao “modelo Barcelona” de planejamento urbano, *22@Barcelona* busca a construção de uma cidade compacta, diversa e equilibrada na qual os vários “*espaços de produção, formação e investigação coexistem com uma grande variedade de propostas residenciais e comerciais assim como com novos projetos de centralidade cultural e cívica*” (BARCELONA, 2008¹⁷⁹).

Como se verá nas seções seguintes, assim como em outros projetos levados a cabo nos últimos 30 ou 40 anos em Barcelona, o projeto *22@* explicitará um modo de gerir a “complexidade urbana” – caracterizada por territórios nos quais diversos sistemas urbanos convivem sem coerência e de forma conflituosa – exigindo o uso de diversos instrumentos relativos ao desenvolvimento urbano, à ação social, à medidas econômicas, culturais, etc¹⁸⁰. Desfrutando de uma notável centralidade urbana e metropolitana, o projeto busca mesclar atividades econômicas (notadamente de caráter tecnológico) e oferta de moradias com um novo modelo de ruas destinadas ao uso de pedestres dotado de espaços públicos e verdes.

¹⁷⁹ BARCELONA, AJUNTAMENT DE. Poblenu *22@Barcelona* – El distrito de la innovación. Barcelona, 2008.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

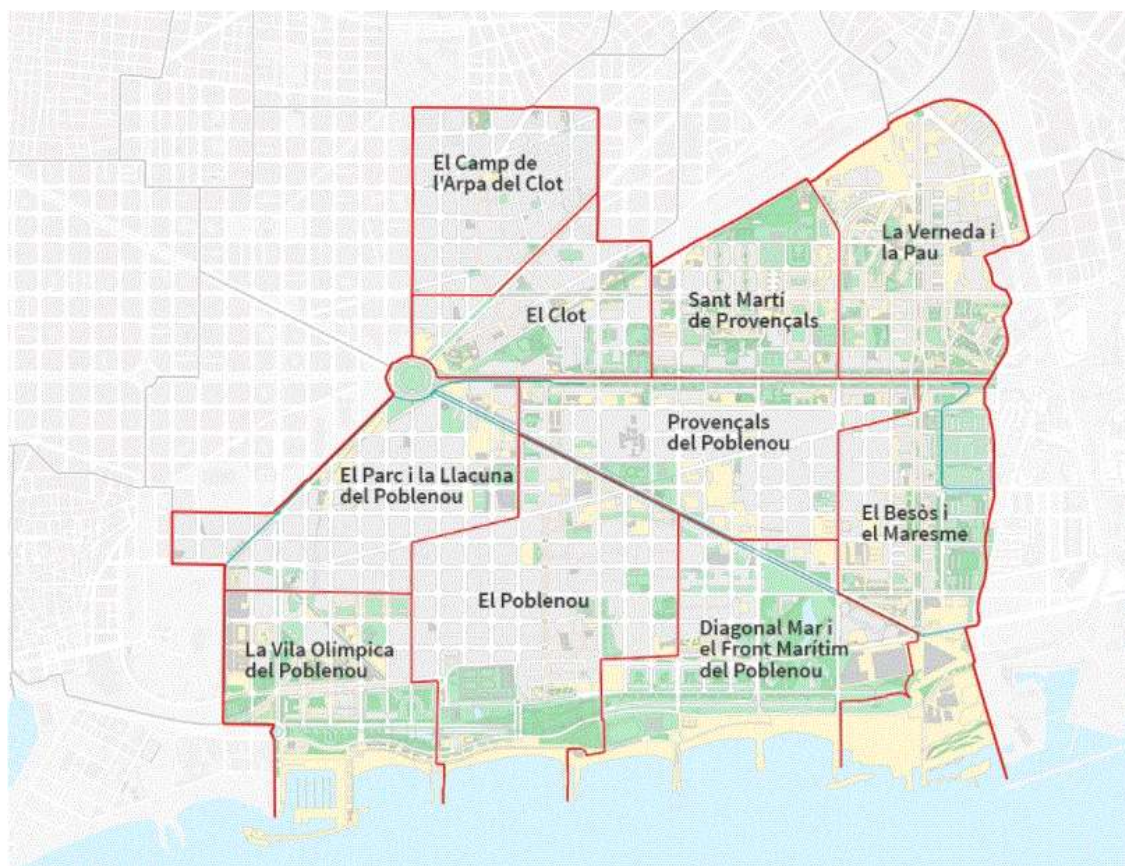
Figura 09: Plano de Barcelona



Fonte: www.barcelona.cat

Localizado no distrito de *San Martí* situado a nordeste do plano de Barcelona, o bairro de *Poblenou* foi por mais de 100 anos a principal área industrial da Catalunha e de toda a Espanha, tendo entrado em declínio ao longo da década de 60 do século passado quando muitas de suas indústrias se transferiram para áreas logicamente mais bem posicionadas fora da cidade. Com a redução do dinamismo econômico e da atividade industrial, todo o bairro passaria por um processo de abandono e de deterioração mantendo algumas áreas residenciais em meio a indústrias e infraestruturas precárias.

Figura 10: Distrito de *San Martí* e seus bairros



Fonte: www.barcelona.cat.

Com uma área de influência limitada pela *Gran Via de les Corts Catalanes*, pela *Avinguda Meridiana*, pelo *Parc de la Ciutadella*, pela fachada marítima recuperada e pelo *Río Besòs*, *22@Barcelona* se estende descontinuadamente por 200 hectares (veja-se as áreas tracejadas no mapa seguinte) abarcando partes de diversos bairros com o *Poblenou* ao centro¹⁸¹. Com início no ano 2000, o projeto *22@* seria um ponto de inflexão no processo de Planejamento Estratégico Urbano¹⁸² que seria levado a cabo pela municipalidade desde meados dos anos 80 primeiramente com as *Áreas de Nueva Centralidad*¹⁸³ e depois com a preparação para as Olimpíadas de 1992 com grande

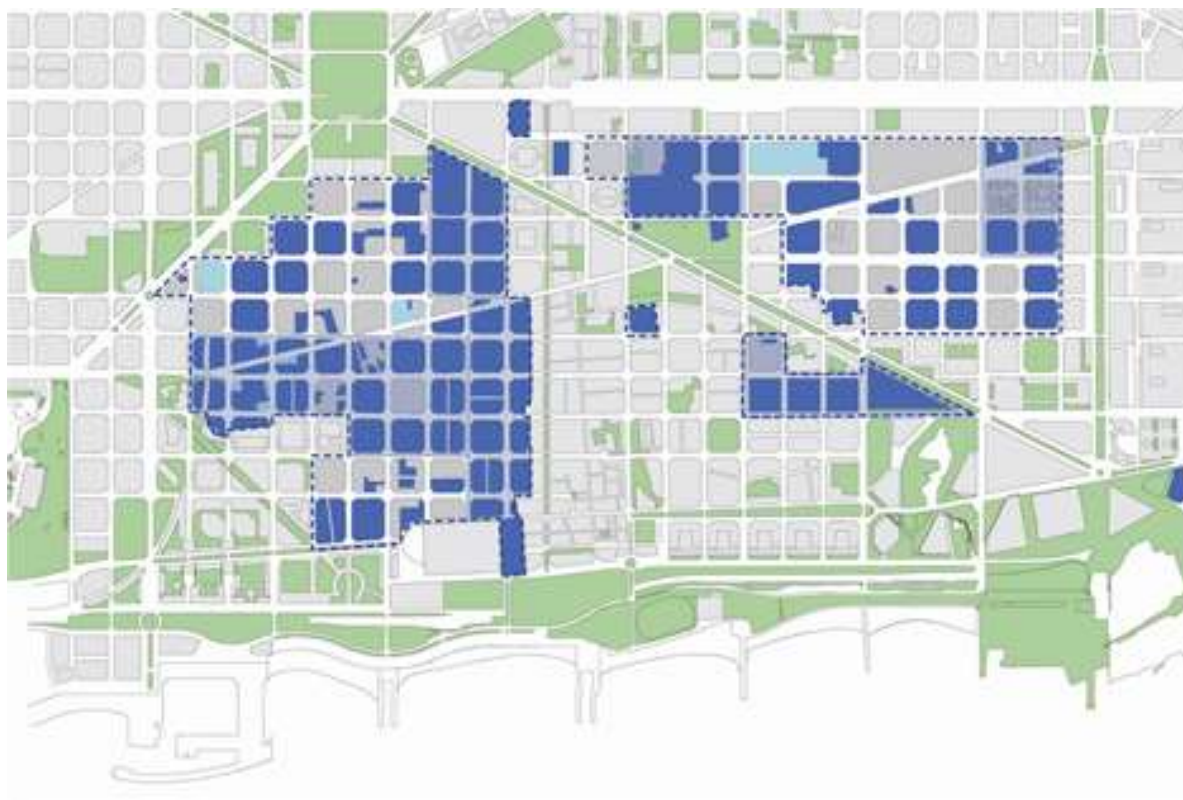
¹⁸¹ Conforme o mapa seguinte, a área se espalha pelos seguintes bairros: *Vila Olímpica del Poblenou*, *El Poblenou*, *el Parc i la Llacuna del Poblenou*, *Diagonal Mar i el front del Poblenou* e *Provençals del Poblenou*.

¹⁸² A nosso ver, Barcelona se tornaria a principal representante do urbanismo neoliberal, tal como discutimos em capítulos anteriores.

¹⁸³ As 10 primeiras áreas planejadas em 1986 seriam: *Diagonal-Sarrià*, *Calle Tarragona*, *Plaza Cerdà*, *Port Vell*, *Plaza Glories*, *Diagonal-Prim*, *Sagrera*, *Renfe-Meridiana*, *Diagonal-Zona Universitaria*, *Vila Olímpica y Frente litoral del Poblenou*, *Vall d'Hebron y Montjuic*.

impacto na região. Das primeiras, quatro operações seriam desenvolvidas nas bordas de região: a Vila Olímpica, a *Plaça de les Glòries Catalanes*, o complexo ferroviário *Sant Andreu-La Sagrera* e, posteriormente o *Parc del Fòrum*. A realização das Olimpíadas, ao seu turno, suscitaria a renovação de infraestruturas, a modificação do traçado de vias, a construção da perimetral litorânea, a recuperação da fachada marítima e o prolongamento da *Avinguda Diagonal* que atravessa todo o bairro de *Poblenou*, obras as quais, conjuntamente, acabariam por colocar a área definitivamente na dinâmica da cidade (CONSOLI, 2013¹⁸⁴).

Figura 11: Perímetro da 22@Barcelona



Fonte: <http://camuniso.blogspot.com/2011/05/proyecto-22barcelona-districto-de.html>.

Tal mudança de *status* – dada sua posição privilegiada e a deterioração que o bairro vinha passando por conta do declínio econômico – traria consigo pressões de determinados setores para que o mesmo fosse transformado em uma zona estritamente

¹⁸⁴ CONSOLI, R.J. El modelo Barcelona de espacio público y diseño urbano: de la Manchester catalana al 22@ - Calle Pere IV El Eje del Poblenou. Trabajo final para la obtención del grado de Master en Diseño Urbano: Arte, Ciudad, Sociedad. Barcelona: Facultat de Belles Artes, Universitat de Barcelona: 2013.

residencial. Ao invés disso, a área ganharia um uso misto com intenção de receber novas atividades econômico-produtivas baseadas em criatividade, inovação e tecnologia mantendo e regularizando as moradias originais (assim como ampliando a oferta de moradias) e proporcionando uma complexa estrutura de espaços públicos e verdes. A justificativa para essa modificação de uso seria a necessidade de renovação urbana, econômica e social sobre o tecido urbano degradado.

Tal revisão na especificação¹⁸⁵ do uso do solo se daria com a *Modificación del Plan General Metropolitano* (MPGM) em julho de 2000 após dois anos de debate sobre qual o melhor destino para as áreas reservadas à qualificação industrial. Com essa modificação, Barcelona se posicionaria no contexto mundial da nova economia buscando atrair atividades relacionadas ao design, à mídia, tecnologias de informação e comunicação (TICs).

A MPGM veio a estabelecer também novos índices de ocupação do solo necessários à atração de novas empresas como parte de um sistema de incentivos que pudesse impulsionar a transformação urbana. Ao mesmo tempo, indicaria a execução de diversos planos especiais como instrumentos urbanísticos criados para as várias realidades que compunham a área bem como diversos tipos de ações que pudessem se ajustar situações específicas de diversos projetos e realidades urbanísticas, econômicas e sociais do seu entorno. Um desses planos especiais, elaborado logo em seguida à MPGM, foi o *Plan Especial de Infraestructuras* (PEI) que teria a função de garantir novos sistemas de infraestrutura tais como a rede viária, de energia, saneamento, telecomunicações, etc fundamentais para acomodar as futuras transformações urbanas (LEITE & AWAD, 2012¹⁸⁶).

O projeto *22@Barcelona* – tanto quanto diversas outras intervenções como as resultantes das *Áreas de Nueva Centralidad* – deve ser incluído em um conjunto de planos e projetos cujo valor estratégico é o foco no desenvolvimento da cidade no médio e longo prazos. Tais esforços de caráter estrutural teriam a função de estabelecer

¹⁸⁵ Segundo o *Plan Comarcal* de 1953 e, posteriormente, com o Plan General Metropolitano de 1976, a área do Poblenu era qualificada como 22a de uso estritamente industrial. Com a modificação desse último em 2000, uma nova qualificação (22@) modificaria as regulamentações urbanísticas instaurando um novo conceito de espaço produtivo e facilitando a instalação de empresas inovadoras e de base tecnológica e uma mistura de usos: indústrias, oficinas, habitação, comércio, equipamentos especiais e atividades ligadas à economia do conhecimento, com especial destaque para as relacionadas à capacitação, pesquisa e desenvolvimento (LEITE & AWAD, 2012).

¹⁸⁶ LEITE, C.; AWAD, J.C.M. Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes. Porto Alegre, Bookman, 2012.

novas conexões urbanas, de estabelecer um conjunto de grandes espaços abertos como elementos de equilíbrio para uma cidade compacta, de reconstruir instalações de bairro e de implementar um plano de habitação (BARCELONA, 2008).

De acordo com o Ajuntamento de Barcelona, os conceitos-chave (entendidos por nós como diretrizes) principais do 22@Barcelona são:

- A reativação econômica do distrito através da transformação da estrutura produtiva, convertendo uma economia baseada no setor têxtil em outra fundada no conhecimento e no talento [...];
- A promoção de usos mistos no bairro para garantir atividades e vida ao longo de todo o dia [...];
- A criação e a melhoria de novos espaços públicos para facilitar a convivência e o uso da cidadania (ampliação das calçadas, eliminação das barreiras físicas, novos centros culturais e sociais, um novo centro de conferência, etc);
- A proteção e reivindicação dos elementos do patrimônio industrial (fábricas, corredores, armazéns, residências de trabalhadores, ampliações urbanas) que se destinam a novos usos (industriais, formativos, residenciais, para produção artística e cultural, etc);
- O esforço constante por somar novas propostas de sustentabilidade que facilitem a eficiência e a economia de energia e que melhorem a qualidade de vida do bairro com mobilidade urbana, gestão de resíduos, a instalação de sistemas centrais de calefação e refrigeração nos complexos residenciais, o reuso de águas pluviais, etc;
- A renovação dos espaços públicos com melhores serviços e com a incorporação de critérios de eficiência, tecnologia aplicada ao *design* de infraestruturas urbanas e de mobilidade sustentável;
- A melhoria das conexões do bairro do *Poblenou* com o resto da cidade de Barcelona e a eliminação das barreiras que antes o ilhavam [...];
- A adaptação e a renovação da cidade respeitando o projeto de Cerdà;
- O uso de um planejamento urbano inovador que regula os processos de transformação em lugar de preterdeterminar as formas definitivas dos bairros;
- A colaboração do Ajuntamento de Barcelona com outros órgãos públicos, privados e da sociedade civil, que deu ao projeto 22@Barcelona o *status* de modelo de colaboração institucional e empresarial¹⁸⁷ (BARCELONA, 2008: p.15).

¹⁸⁷ No original: “*La reactivación económica del distrito mediante la transformación de la estructura productiva, convirtiendo una actividad basada en el sector textil en otra fundamentada en el conocimiento y el talento [...]; la promoción de usos mixtos en el barrio para garantizar su actividad y vida a lo largo de todo el día [...]; la creación y la mejora de nuevos espacios públicos para facilitar la convivencia y el uso de la ciudadanía (ampliación de las aceras, eliminación de las barreras físicas, nuevos centros culturales y sociales, un nuevo centro de conferencias, etcétera); la protección y la reivindicación de los elementos del patrimonio industrial (fábricas, pasillos, almacenes, residencias de los trabajadores, ampliaciones urbanas) que se destinan a nuevos usos (industriales, formativos, residenciales, para la producción artística o cultural, etcétera); el esfuerzo constante por sumar propuestas de sostenibilidad que faciliten la eficiencia y el ahorro energético y que mejoren la calidad de vida de los vecinos y vecinas (movilidad urbana, la puesta en funcionamiento de plantas de reciclaje, la instalación de sistemas de calefacción y de refrigeración centrales en los complejos residenciales, el uso de depósitos de agua de lluvia, etcétera); la renovación de los espacios públicos con unos mejores servicios y con la incorporación de criterios de eficiencia, la tecnología aplicada al diseño de infraestructuras urbanas y la movilidad sostenible; la mejora de los enlaces del barrio del Poblenou con el resto de la ciudad de Barcelona y la eliminación de las barreras que antes lo habían dejado aislado [...]; la adaptación y la renovación de la ciudad con una mirada fresca al proyecto de Cerdà; el uso de una planificación urbana innovadora que regula los procesos de transformación en lugar de preterdeterminar formas definitivas para los barrios; la colaboración del Ayuntamiento de Barcelona con*

Entende-se que tais diretrizes – em maior ou menor importância e intensidade – acabaram por se estabelecer como características responsáveis pelo relativo sucesso do projeto na medida em que, como se verá à frente, ao longo do tempo vêm atingindo seus objetivos e metas. Importa salientar que o projeto, tal como fora proposto, tem a intenção de ser um projeto de redesenvolvimento urbano, de desenvolvimento econômico e social.

Como projeto de redesenvolvimento urbano foca na necessidade de renovar o dinamismo socioeconômico do bairro de *Poblenou* bem como criar um novo ambiente equilibrado e diverso que mescla diferentes serviços públicos e privados, moradias sociais e de mercado com espaços livres. Como projeto de desenvolvimento econômico, intenta transformá-lo em um importante centro científico, tecnológico e de cultura com o intuito de alçar Barcelona à condição de cidade global, como uma das cidades mais dinâmicas e inovadoras do mundo. E como projeto de desenvolvimento social, busca facilitar a articulação entre diferentes profissionais que trabalham na área bem como a participação dos moradores originais nas oportunidades ligadas às tecnologias de informação através de cursos de formação e capacitação¹⁸⁸.

Quanto às metas propostas, a planilha abaixo apresenta um resumo das mesmas:

Quadro 03: Metas de 22@Barcelona

Área Total Planejada	198,26 ha. / 115 quadras 1.159.626 m ²
Reconhecimento das moradias existentes	4.614
Novas moradias subsidiadas pelo Estado	4.000 (mínimo de 25% de aluguel social)
Aumento em áreas verdes	114.000 m ²
Novas facilidades	145.000 m ²

otros cuerpos públicos y privados e instituciones, que ha comportado el reconocimiento del 22@ como modelo de colaboración institucional y empresarial (BARCELONA, 2008: p.15).

¹⁸⁸ Cf. o site mantido pela municipalidade www.22barcelona.com.

Novos empregos gerados	130.000
Investimento em infraestrutura	€180 milhões

Fonte: BARCELONA, 2008.

Desde seu início em 2000 até 31 de dezembro de 2010¹⁸⁹, o projeto vem acumulando números expressivos tal como se pode confirmar nos dados abaixo reproduzidos do relatório *10 years of 22@: the innovation district* apresentado pelo Ajuntamento de Barcelona:

Regeneração de aproximadamente 65% da área industrial de Poblenou;

- 117 planos aprovados, 78 dos quais (66,7%) promovidos pelo setor privado;
- Tais planos trabalham com 2.830.596 m² de área útil, 136.837m² de terra para facilidades e aproximadamente 3.000 unidades de moradias subsidiadas;
- 21.898 m² distribuídos em 8 áreas verdes públicas, 6.724 m² em construção e 25.490 m² em projetos a serem aprovados;
- Construção de 82.137 m² de área útil em edifícios (*aboveground floor space*) como a *Ca l'Aranyó*, *Universitat Pompeu Fabra*, *Media Complex*, *Can Jaumandreu*, *CEIP Llacuna* (escola pública);
- Planejamento de 70% das previstas moradias subsidiadas: 892 construídas, 521 em construção e 107 aguardando licença (o que corresponde a 51% do total previsto);
- Licença de 1.323.000 m² de área útil, dos quais 908.000 m² acima do solo e 415.000 abaixo do solo. Desse total, 70% serão usados em atividades econômicas; 18% para moradias e 12% para facilidades;
- 5.063 metros lineares de novos coletores de resíduos;
- 12.700 metros lineares de vias repavimentadas de um total de 37 quilômetros;
- 10 universidades instaladas com mais de 25.000 estudantes;
- 12 centros de Pesquisa & Desenvolvimento e de transferência de tecnologia;

¹⁸⁹ Um relatório apresentado em 2016 pelo próprio Ajuntamento – 22@Barcelona 2000-2015 – apresentou alguns números mais atualizados tais como 70% de solo renovado, 150 planos aprovados, 3.029.106 m² de área útil, 140.000 m² de áreas para facilidades e 1600 moradias sociais (BARCELONA, 2016).

- 1.502 empresas estabelecidas entre 2000 e 2010, não levando em consideração empresas de varejo, hotéis, construção, imobiliárias e incorporadoras, agências de viagens ou setor bancário (72% das 1502 ligadas às novas tecnologias) (BARCELONA, 2011¹⁹⁰).

Por esses números, levando-se em consideração tanto os objetivos de desenvolvimento urbano, econômico e social propostos na MPMG quanto às diretrizes do Planejamento Estratégico Urbano, em especial as diversas formas de parceria público-privada, podemos constatar que o projeto *22@Barcelona* se tornou um *benchmark* de nível mundial em relativamente pouco tempo, um exemplo de sucesso do urbanismo neoliberal planejado e executado por governos de partidos socialistas, ao menos em sua primeira fase. É importante, no entanto, salientar que esse “modelo” de grande projeto urbano dá pouco destaque ao financiamento dos gastos do governo (municipal, principalmente) entendendo que os ganhos sociais e econômicos atingidos ao longo do tempo acabam por justificá-los.

Um retrospecto político: o fim da ditadura e a retomada democrática

O projeto de transformação urbana, econômica e social *22@Barcelona* – inserido em um amplo processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano que se desenrola muito proximamente ao processo político catalão e espanhol dos últimos 40 anos – tem necessariamente de ser analisado levando em consideração o “modelo” que tal processo acaba por idealizar bem como seus condicionantes políticos que, em um primeiro momento, agem moldando-no e, em um segundo, passam a degenerá-lo¹⁹¹.

Sob a ditadura franquista, Barcelona veria, numa primeira fase, o crescimento e modernização ditados pelo Plano Cerdá e pela pujança da industrialização desde fins do século XIX estancados¹⁹² e, posteriormente, uma expansão urbana desordenada e liderada por interesses particulares de grupos monopolistas associados ao poder

¹⁹⁰ BARCELONA, AJUNTAMENT DE. 10 years of 22@: the innovation district. Barcelona, 2011.

¹⁹¹ A discussão sobre a relação entre o projeto *22@Barcelona* e o “modelo Barcelona” é desenvolvida, em maior ou menor profundidade, por CLUA & ALBET (2008), BORJA (2010), CÔNSOLI (2013) e FAJARDO (2014) e receberá maior atenção à frente.

¹⁹² Cf. PUIG (2009) apud FAJARDO (2014), “[a Barcelona] *Franco no le perdonó jamás su opción libertaria, radicalmente republicana*”.

interventor (BORJA, 2010¹⁹³). No ocaso do franquismo, em meio à transição política espanhola¹⁹⁴, o *Plan General Metropolitano* (PGM) aprovado em 1976 seria um marco na retomada do processo de planejamento e gestão para a reconstrução de Barcelona.

Com a chegada do *Parti dels Socialistes de Catalunya* (PSC)¹⁹⁵ ao governo do Ajuntamento de Barcelona articulada a uma base social de esquerdas respaldada por movimentos comunitários, uma nova forma de “fazer cidade” é levada à cabo na qual os equipamentos urbanos e o espaço público de qualidade passam a ser centrais no esforço de transformação urbana se impondo contrariamente ao urbanismo “desenvolvimentista” de caráter especulativo que marcara o período anterior. Tal processo se inicia com o prefeito Narcis Serra, seu secretário de urbanismo Oriol Bohigas e um grupo de arquitetos que desde o primeiro momento se esforçam em desenhar um novo projeto urbano que tem como prioridade reconstruir e não mais expandir a cidade (CÔNSOLI, 2013). Num segundo momento, o processo se aprofunda com o prefeito Pasqual Maragall (1983-1997) quando projetos de pequeno a grande porte serão realizados por toda a cidade com especial atenção para as áreas relacionadas à realização dos Jogos Olímpicos de 1992.

Nesse contexto, o “modelo Barcelona” será entendido como a forma de atuar sobre a cidade que abrangeria um conjunto de práticas de intervenção e inversões notadamente sobre os espaços públicos urbanos e em especial nos bairros periféricos expandidos e construídos no período desenvolvimentista da ditadura e que careciam de todo tipo de serviços e equipamentos públicos. Tal forma de atuar seria caracterizada por uma estratégia de diálogo com os vários atores sociais, políticos e econômicos, entre o setor público, setor privado e sociedade civil através de estruturados processos participativos.

É importante ressaltar que tal experiência – que se deu com mais intensidade nos anos oitenta e noventa – é originária da mobilização da sociedade para superar a ditadura franquista a partir do movimento trabalhista e cidadão que apresenta uma alternativa

¹⁹³ BORJA, J. *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona: Editorial UOC, 2010.

¹⁹⁴ Francisco Franco faleceu em 1975 e os primeiros governos democráticos tomariam posse apenas em 1979, tendo sido a Espanha governada pelo Rei Juan Carlos I nesse período.

¹⁹⁵ O Partido Socialista da Catalunha, de caráter social-democrata e catalanista, venceria as primeiras eleições do novo período democrático em Barcelona em 1979 e manter-se-ia no poder até 2011.

política democrática bem como um componente nacionalista catalão que buscava naquele momento um reconhecimento histórico (CASTELLS, 2010¹⁹⁶).

Para Manuel Castells, esse contexto tornaria possível o interesse público prevalecer sobre o privado criando-se a possibilidade de negociar:

[...] uma participação razoável dos agentes econômicos e sociais na gestão da cidade. Foi aí que arquitetos e urbanistas, que haviam estado em primeira linha na luta democrática, encontraram a possibilidade de inovar o espaço público, de inventar, de criar sem limites contábeis ou ideológicos. E foi nesse contexto onde líderes políticos como Pasqual Maragall e sua primeira equipe se sentiram com força para transpassar o aparato [político] e os doutrinamentos de diferentes roupagens¹⁹⁷ (CASTELLS, 2010: p.12).

Esse mesmo autor irá frisar os traços distintivos da gestão de Barcelona – e que, entendemos, definiriam o dito “modelo” – como sendo: i) a prioridade dada ao espaço público; ii) a ênfase na redistribuição de equipamentos, serviços e qualidade urbanística focando na periferia e em bairros populares; iii) a renovação da cidade histórica visando à manutenção de seus habitantes originais; iv) a importância dada à dimensão arquitetônica e estética da cidade; v) a descentralização da gestão e articulação à participação social; vi) a reforma administrativa e a eficiência na administração dos serviços; vii) o esforço para articular Barcelona à sua área metropolitana através de mecanismos administrativos e funcionais de coordenação de serviços; viii) a criação de uma potente infraestrutura urbana e metropolitana em sintonia com os grandes eventos que viriam a ser realizados e; ix) uma política explícita de construção de uma rede internacional de cidades articulando o local com o global (*Ibidem*). Dessa multiplicidade de aspectos, considera-se fundamental a escolha do espaço público como essência da cidade em que a conjunção entre desenho urbano, equipamentos públicos e integração social produziriam uma intrincada trama entre lugares e atividades de rua.

Não é nossa intenção aqui discutir ou definir se a experiência de Barcelona pode ser considerada um modelo ou quais suas aplicações e limitações mas como o projeto *22@Barcelona* está inserido nesse conjunto de diretrizes, procedimentos, planos, programas e obras realizados anteriormente e como por ele é influenciado. Isso posto, é

¹⁹⁶ CASTELLS, M. Prólogo. In: BORJA, J. Luces y sombras del urbanismo de Barcelona. Barcelona: Editorial UOC, 2010.

¹⁹⁷ No original: “[...] una participación razonable de los agentes económicos y sociales en la gestión de la ciudad. Fue ahí donde arquitectos y urbanistas, que habían estado en primera línea de la lucha democrática, encontraron la posibilidad de innovar para el espacio público, de inventar, de crear sin cortapisas de contables o ideólogos. Y fue en ese contexto donde líderes políticos como Pasqual Maragall y su primer equipo se sintieron con fuerza para saltarse consignas de aparato y doctrinarismos de distinto pelaje” (CASTELLS, 2010: p.12).

importante ter em conta que diversos autores (CASELLAS, 2006¹⁹⁸; CLUA & ALBET, 2008¹⁹⁹; BORJA, 2010; CASTELLS, 2010; CÔNSOLI, 2013) apontam para um esgarçamento, falência ou modificação de tal modelo considerando que as condições político-econômicas se alteram ao longo do tempo e por conta disso, desde o início dos anos 80 até o presente momento, a agenda política redefinirá seu foco inicial em temas redistributivos e na melhoria da qualidade de vida na escala do bairro para uma estratégia centrada no crescimento econômico e na transformação urbanística de larga escala (CASELLAS, 2006).

Assim, num primeiro período que se estende desde retomada democrática e eleição da esquerda para o Ajuntamento de Barcelona até a nomeação, em 1986, da cidade como sede dos Jogos Olímpicos de 1992 dá-se um esforço de reforma administrativa em nível local com objetivo de qualificar o espaço público buscando a recuperação do centro da cidade e a valorização dos bairros periféricos com intervenções de pequena escala em praças, ruas e parques. Nesse período, o setor público, através de um processo de descentralização administrativa que se comunica diretamente com as comunidades, direciona suas políticas para as necessidades prementes da população.

De 1986 a 1992, no período preparatório para os Jogos Olímpicos, se inicia um embate político que crescerá ao longo do tempo, entre o governo local liderado por Pasqual Maragall (PSC) e o grupo atuante no governo da *Generalitat de Catalunya*²⁰⁰ (*Convergencia i Unió – CiU*) que mais tarde sucederá os socialistas no nível local. A despeito disso, o Ajuntamento mantém seu papel atuante na planificação e gestão urbanas mas, a partir de então, começa surgir possibilidades de participação público-privada que darão, mais à frente, espaço para o setor privado influenciar o planejamento e os projetos urbanos.

Um terceiro período, pós-Olimpíadas, se estende de 1992 a 1997, quando Joan Clos (também do PSC) substitui Pasqual Maragall depois de 15 anos como prefeito de Barcelona. Apesar da avaliação extremamente positiva da realização dos jogos,

¹⁹⁸ CASELLAS, 2006. Las limitaciones del “modelo Barcelona”. Una lectura desde Urban Regime Analysis. Documents d'Anàlisi Geogràfica, n° 48, pp. 61-81. Barcelona, 2006.

¹⁹⁹ CLUA, A; ALBET, A. 22@bcn Plan: bringing Barcelona forward in the information era. In: Yigitcanlar, Tan; Velibeyoglu, Koray & Baum, Scott (eds.). Knowledge-Based Urban Development: Planning and Applications in the Information Era: pp. 132-147. Hersey: New York, 2008.

²⁰⁰ Órgão máximo da Comunidade Autônoma da Catalunha, composto de executivo, legislativo, judiciário e outras instituições.

Barcelona entra em uma fase de queda da atividade econômica, que se reflete no setor imobiliário e no setor turístico, principalmente. Nesse momento, os temas de competitividade econômica e eficiência na gestão pública passam a fazer parte da pauta após o segundo *Plan Estratégico Urbano* (PEU) ser aprovado em 1994. Centrado no desenvolvimento econômico, na necessidade de criação de infraestrutura tecnológica e na melhoria dos serviços passará, cada vez mais, a direcionar o planejamento e a gestão urbanos.

Entre 1997 e 2006, o “modelo Barcelona” se consolida enquanto tal tendo a aprovação da Carta Municipal de Barcelona como fio condutor de um processo de alinhamento político entre o Ajuntamento e a *Generalitat de Catalunya*. A partir de então, no entanto e como já apontado, a participação da inversão privada no financiamento das intervenções de transformação urbana – em especial dos grandes projetos urbanos – passará a ser substancial e crescente.

Castells retrata essa mudança de paradigma de forma categórica:

[...] As origens que deram força à inovação municipal foram se debilitando conforme se consolidou a democracia, os partidos se fizeram com o controle da política, os movimentos cidadãos foram amordaçados ou radicalizados e as duras realidades econômicas conduziram à priorização da inversão privada e a venda da qualidade urbana de Barcelona. [...] A inovação urbana se converteu em gestão eficiente e o modelo urbanístico em modelo predominantemente comercial. Lançada a imagem de qualidade de Barcelona no âmbito internacional, as urgências presupostárias conduziram a priorizar a indústria imobiliária, turística e hoteleira, a vida noturna e a venda do espaço urbano ao invés da preservação da qualidade de vida de seus habitantes²⁰¹ (CASTELLS, 2010: p.13).

O projeto *22@Barcelona* se estabelecerá nesse contexto de globalização no qual imobiliárias multinacionais passam a imprimir uma *manhattização* em partes específicas da cidade dando prioridade a atores globais em detrimento de locais e onde a preservação da história e da arquitetura do espaço industrial será deixada de lado (CASTELLS, 2010).

²⁰¹ No original: “[...] los heroicos orígenes que dieron fuerza a la innovación municipal fueron debilitándose conforme se consolidó la democracia, los partidos se hicieron con el control de la política, los movimientos ciudadanos fueron amordazados o radicalizados y las duras realidades económicas condujeron a priorizar la inversión privada y la venta de la calidad urbana de Barcelona. [...] la innovación urbana se convirtió en gestión eficiente y el modelo urbanístico en modelo predominantemente comercial. Lanzada la imagen de calidad de Barcelona en el ámbito internacional, las urgencias presupuestarias condujeron a priorizar la industria inmobiliaria, turística y hotelera, la juerga nocturna y la venta del espacio urbano antes que la preservación de una calidad de vida para sus habitantes”.

Assim, é importante pontuar que, a despeito de o Ajuntamento de Barcelona ter se mantido sob governo do PSC até 2011 – tendo posteriormente passado à gestão de um representante do CiU²⁰² – o projeto *22@Barcelona* deve ser contextualizado em meio a novas tramas de interesses econômicos e políticos que foram modificando a filosofia e as práticas urbanísticas características de Barcelona (Ibidem).

A liderança do poder público no processo de redensolvimento

O arranjo institucional em que se sustenta o projeto *22@Barcelona* tem como principal instrumento a mudança da regulamentação urbanística 22a que lhe permitia do uso do solo para atividades estritamente industriais para uma nova caracterização *22@* instituindo um ambiente diverso com a convivência de indústrias, oficinas, habitações, comércios e atividades de capacitação, pesquisa, desenvolvimento e inovação, tal como já exposto anteriormente. Essa mudança seria fundamental para direcionar o processo de regeneração integrada do território já que, previamente, uma grande quantidade de habitações irregulares convivia em meio às atividades industriais e, posteriormente, se formariam duas correntes opostas, uma demandando a transformação da região em área comercial e outra a preservação da vocação produtiva.

Diante desse cenário, o Ajuntamento de Barcelona se apresentaria como a instituição de direito e de fato que conseguiria implementar um processo de governança e de liderança política e técnica necessário à articulação dos diversos agentes e atores sociais que viriam a atuar no território. É fato que o Ajuntamento, em especial o departamento de urbanismo, já vinha acumulando experiência no planejamento e na gestão de projetos de reestruturação urbana desde a retomada democrática.

Para dar mais agilidade ao processo, foi criada a *22 ARROBA BCN, S.A.U.* (ou *22@BCN*) no ano de 2000, uma empresa de caráter 100% público²⁰³ com o objetivo de impulsionar e gerir a transformação proposta pelo projeto *22@Barcelona*. Apresentando, inicialmente, uma estrutura complexa, teria como função levar a cabo a transformação urbanística (infraestruturas, reurbanização de vias, áreas verdes, habitações, etc) bem como desenvolver conteúdos estratégicos para promover os

²⁰² Nos últimos anos, o governo de Barcelona passaria por Jordi Hereu (PSC, 2006-2011), Xavier Trias (CiU, 2011-2015) e Ada Colau (plataforma cidadã Barcelona em Còmun, desde 2015).

²⁰³ Tal modelo de empresa pública, com personalidade jurídica própria, já havia sido textado na experiência dos Jogos Olímpicos de 1992.

espaços criados, buscando a projeção das novas atividades empresariais, científicas, de docência e culturais no território. Tal como dispõe o dossiê *22@Barcelona 2000-2015*, desenvolvido pela *Universitat de Barcelona*:

A empresa 22 ARROBA BCN é um instrumento de gestão, com seu próprio estatuto legal que reúne todos os instrumentos necessários a reconstruir o distrito, incluindo a gestão global e a promoção. É importante destacar que esta empresa é responsável pelos conteúdos mais estratégicos do projeto, incluindo o direcionamento à *economia do conhecimento* [grifo nosso] e à adequação do perfil das novas empresas²⁰⁴ (BARCELONA, 2016²⁰⁵: p.48).

Um segundo aspecto seria o caráter de organização em rede da *22@BCN* na medida em que se daria uma importante articulação entre as equipes técnicas que compunham a empresa e os múltiplos agentes sociais e privados que atuariam nos vários segmentos e atividades profissionais que perpassam as áreas do projeto²⁰⁶.

No entanto, apesar de aglutinar a gestão das diversas frentes de desenvolvimento na área de intervenção, a *22@BCN* viria a ser dissolvida pelo governo de Xavier Trias (CiU) em 2011 visando a romper com as estruturas e com a equipe que dirigia o projeto previamente e reduzir seu âmbito de ação às questões urbanísticas (CÔNSOLI, 2013 e BARCELONA, 2016). Para substituir parte da atuação da *22@BCN* na tratativa dos interesses das empresas instaladas no território e do planejamento do desenvolvimento econômico, a associação de empresas e instituições *22@Network*, criada em 2004 sob a liderança do governo municipal, se tornaria importante ator na gestão da área o que denota claramente a nova abordagem pró-mercado que o projeto veio a assumir nos últimos anos.

Outra empresa constituída pelo Ajuntamento de Barcelona, mas com uma parte minoritária de capital público seria a *Infraestructuras 22@* com o objetivo de realizar as obras de infraestrutura. Tal empresa se encarregaria de desenvolver as intervenções propostas pelo *Plan Especial de Infraestructuras* (PEI), uma derivação da MPGM, que trata de projetos relativos às infraestruturas. Como se verá mais à frente, o trabalho desenvolvido por essa empresa seria fundamental para dotar a região de modernas redes de energia, telecomunicações, coleta de resíduos, etc.

²⁰⁴ No original: “*La empresa 22 ARROBA BCN es un instrumento de gestión, con su propio estatuto legal que reúne todos los instrumentos necesarios para reconstruir el distrito, incluyendo la gestión global y la promoción. Es importante destacar que esta empresa es responsable de los contenidos más estratégicos del proyecto, incluyendo la orientación hacia la economía del conocimiento y la adecuación del perfil de las nuevas empresas* (BARCELONA, 2016: p.48).

²⁰⁵ BARCELONA, AJUNTAMENT DE. *22@Barcelona 2000-2015*. Barcelona, 2016.

²⁰⁶ Cf. o site www.22barcelona.com. Acesso em 20/01/2018.

Em relação à representação da sociedade civil, a *Asociación de Vecinos del Poblenou* – com história iniciada na década de 70 no processo de redemocratização e reorganização das mobilizações e reivindicações comunitárias – tem tido um papel fundamental em relação às demandas sociais e à proteção de prédios de interesse histórico. O processo participativo que foi sempre muito caro ao “modelo Barcelona”, no projeto *22@Barcelona* exigiu bastante diálogo e negociação já que as comunidades locais, desde o início, se colocaram contra as propostas de regeneração com os argumentos de que acabariam por expulsar a população local bem como descaracterizariam o caráter industrial do bairro.

Por fim, uma última representação institucional digna de destaque é dada pelo papel que as diversas universidades e centros de ensino, pesquisa e inovação cumpriram no processo e que viriam a compor o alardeado “modelo de tripla hélice” universidade-indústria-governo que serve de base às economias do conhecimento e aos processos de inovação tão caro ao projeto *22@*.

O Poblenou e sua dimensão simbólica

O antigo bairro do *Poblenou* foi durante mais de 150 anos o principal bairro industrial de Barcelona e da Espanha e, ainda que tenha entrado em decadência após a década de 1960 quando boa parte das firmas se transferiu para fora da cidade, manteria suas características morfológicas de distintas épocas que refletem, sobretudo, a superposição da trama ortogonal de Ildefons Cerdà sobre uma trama agrícola original irregular (CÔNSOLI, 2013.).

Anteriormente ao *22@Barcelona*, em fins do século XX, muito por conta da realização dos Jogos Olímpicos, o bairro de *Poblenou* passaria por intervenções que por um lado tinham a intenção de completar a trama de Cerdà sobre o mesmo e por outro lhe davam centralidade. A abertura da *Gran Vía de les Cortes Catalanes*, a *Rambla de Guipúscoa*, a *Avinguda Diagonal* e diversas outras ruas modificaram substancialmente a acessibilidade da região e sua exposição como área de crescimento bastante avantajada. Da mesma forma, a reestruturação da frente marítima, da *Plaza de la Glòries*, do complexo ferroviário *Sant Andreu-La Sagrera*, a recuperação ambiental do *Rio Besòs* e a criação do *Parc del Fòrum* a posteriori adicionariam novos e importantes elementos simbólicos à região.

Em relação ao patrimônio histórico, deve-se considerá-lo como uma questão chave na transformação do distrito em novo território de características bastante diferentes das quais teria acumulado ao longo do tempo. Apesar de possuir um *Catálogo de edificios y monumentos de interés histórico, arqueológico, típico o tradicional*, Barcelona somente passaria a considerar devidamente seu patrimônio de caráter industrial – juntamente com sua herança romana, medieval e modernista – em 2000 após um processo iniciado com a *Ley de Patrimonio Cultural Catalán* (1993) que veio dar maior segurança ao patrimônio industrial do *Poblenou*. Para termos uma noção do impacto dessa nova legislação, em 1999, o Distrito de *San Martí* possuía 7 elementos protegidos por tal catálogo, 82 em 2000 e 173 em 2010. Nesse processo, é importante destacar o papel desempenhado pela população, pela mídia e por acadêmicos na defesa de tal patrimônio. De qualquer forma, no período anterior desde a preparação para os Jogos Olímpicos, *Poblenou* teria perdido parte importante do seu patrimônio histórico industrial (Ibidem).

O resultado desse processo é que, a partir de então, muitos edifícios têm sido restaurados e reabilitados para novos usos ligados a atividades ditas @, a equipamentos culturais, de ensino e pesquisa ou mesmo a habitações não-convencionais como hotéis e *lofts*. Alguns exemplos dignos de nota são as fábricas *Can Cucharas* (tornada sede da Alston-Ecotecnia), *Can Ricart* (futuro departamento de Humanidades e Ciências Sociais da *Universitat de Barcelona*), *Fàbrica La Escocesa* (atualmente um centro de produção artística do mesmo nome), *Ca l'Illa* (com estrutura original, atualmente oferecendo 70 espaços destinados a oficinas e usos industriais de baixa densidade), *Can Jaumandreu* (*Universitat Oberta de Catalunya*) *Oliva Artés* (Museu de História de Barcelona), *Ca l'Alíer* (futuro centro de inovação e cidades inteligentes), *Gal i Puigsec* (atualmente *Centro de Producción Artística y Cultural Palo Alto*), *Passatje del Sucre* (*lofts*) e *Can Gili Nou* (complexo de uso misto com centro cívico, hotel e *lofts*).

Em contraposição, boa parte da região seria descaracterizada por edifícios mais altos que substituiriam a paisagem de baixa densidade. Grande parte desses edifícios – muitos deles icônicos – sintetizarão as diretrizes de compacidade, densificação e sustentabilidade como a *Torre Glòries* (um edifício de escritórios com 34 andares inaugurado em 2005), o Edifício *Media-TIC* (um complexo multiuso ocupado por universidades e empresas de mídia e tecnologia de informação e comunicação inaugurado em 2010) e o *CMT Building* (edifício sede da *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España*, agência reguladora espanhola, inaugurado em 2012).

É importante pontuar que após o sucesso alcançado pelo “modelo Barcelona” – tanto local quanto globalmente – e seu posterior período de estagnação, Barcelona produziria uma nova onda de políticas urbanas, dessa vez, uma combinação de transformações urbanas com um novo discurso adaptado a um dado modelo global de desenvolvimento urbano que consiste em promover atividades ligadas à “nova economia do conhecimento” e à indústria cultural²⁰⁷.

Nesse sentido, pode-se considerar o projeto *22@Barcelona* como o principal elemento estratégico e simbólico dessa nova onda propondo transformar o bairro de *Poblenou* em um distrito de inovação e negócios de base tecnológica vindo a se inserir no planejamento da cidade através da *Modificación del Plan General Metropolitano* (MPGM) em 2000. Tal plano, como se verá logo à frente, propiciaria o fortalecimento de atores econômicos privados tanto junto ao planejamento quanto à gestão dos projetos da cidade o que aconteceria *pari-passu* com o enfraquecimento do processo de participação popular em detrimento de um modelo de caráter negocial²⁰⁸.

Buscando convergir à estratégia geral do planejamento urbanístico barcelonês, atentou-se para uma consolidação da trama ortogonal de Cerdá que ainda não havia se desenvolvido por todo nessa região. Ao mesmo tempo, a essa diretriz adiciona-se um discurso mais recente trazendo parâmetros de sustentabilidade, compacidade e diversidade urbanas os quais propoiam uma reurbanização redefinidora e criadora de espaços públicos, de melhoria e implementação de serviços públicos urbanos tais como rede de energia renovável, climatização centralizada nas quadras, rede de telecomunicações de banda larga, aproveitamento de água de lençóis freáticos, rede pneumática de coleta de resíduos sólidos, matriz de mobilidade pró-pedestre, etc (CÔNSOLI, 2013).

Todas essas ações e proposições entrarão em comunhão com a estratégia de desenvolvimento geral da cidade que, visando à melhoria da qualidade de vida da população, procura se densificar e compactar, ampliando e diversificando os usos e funções do mesmo espaço, que valoriza os espaços livres e de cultura, que fomenta as

²⁰⁷ Cf. CLUA, 2008, tais atividades abrangeriam principalmente serviços, negócios imobiliários, atividades ligadas às tecnologias de informação e comunicação (TICs) e finanças.

²⁰⁸ Cf. CAPEL, 2006, teria havido efetivamente um movimento de questionamento do “modelo Barcelona” de base participativa por parte de lideranças do setor privado.

atividades econômicas, em especial as ligadas à tecnologia e economia criativa (BARCELONA, 2008²⁰⁹).

A dimensão urbanístico-arquitetônica como aprofundamento do Plano de Barcelona

Sendo um projeto de renovação urbana, *22@Barcelona* se baseia em um plano urbanístico e ao mesmo tempo, como reforçam os documentos oficiais, em um “novo modelo de fazer cidade” e em uma estratégia geral de transformação do setor leste da cidade. Ao explicar esse tal modelo, o Ajuntamento de Barcelona (2012) buscou focar na mescla entre os elementos existentes na região e a capacidade de inserção de uma nova ordenação territorial:

Como **novo modelo de fazer cidade**, o Projeto 22@ reinterpreta de forma atual a função dos antigos tecidos industriais, mediante uma transformação que será progressiva no tempo – uns 15 anos –, adaptada às pré-existências e às novas necessidades. As propostas hão de derivar da situação de origem, mantendo ruas, traçados e elementos históricos, como suporte para novas ordenações. Sendo a imagem final consequência do equilíbrio entre o que se mantém, o que se transforma e o que se substitui²¹⁰ (BARCELONA, 2012: pg. 3).

Esse novo rearranjo sobre um tecido que inicialmente apresentava baixas densidades buscará se transformar em um espaço mais denso e diverso, com um uso mais eficiente do solo. Como se verá logo à frente, todo um conjunto de incentivos será colocado em prática visando à compatibilizar o aumento da densidade com uma dotação equilibrada de espaços livres e equipamentos públicos. Assim, atividades produtivas virão a conviver com instituições de ensino superior, formação continuada, centros de pesquisa e transferência tecnológica, habitação e comércio (BARCELONA, 2012²¹¹).

Três instrumentos urbanísticos serão fundamentais para essa transformação: o MPMG (2000), o PEI (2000) e o *Plan de Patrimonio Industrial para el Poblenou* – PPIP (2005). O primeiro e principal deles, como já frisado, modificaria a qualificação industrial (22a) para um uso misto com escritórios, atividades industriais de baixo

²⁰⁹ BARCELONA, AJUNTAMENT DE. Poblenou 22@Barcelona – El distrito de la innovación. Barcelona, 2008.

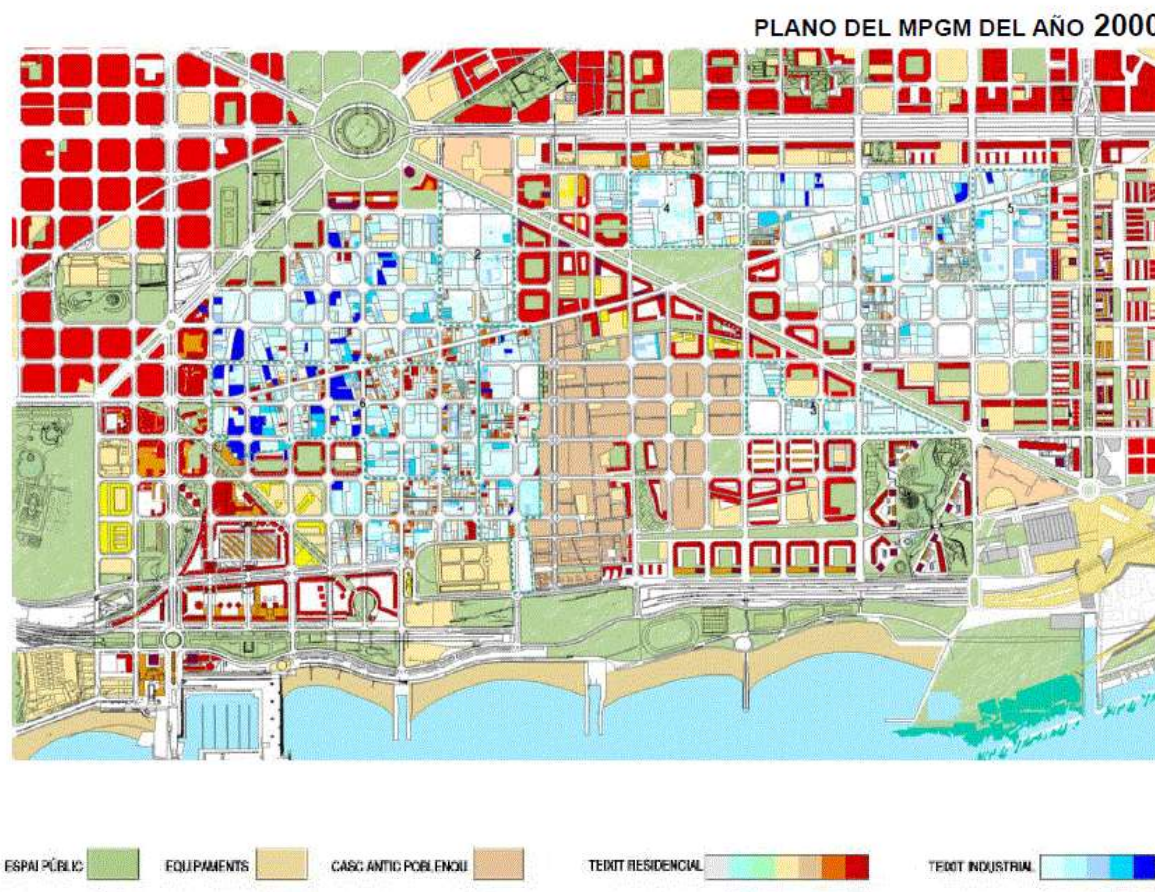
²¹⁰ No original: “*Como nuevo modelo de hacer ciudad, el Proyecto 22@reinterpreta em clave actual la función de los antiguos tejidos industriales, mediante una transformación que será progresiva en el tiempo -unos 15 años-, adaptada a las preexistencias y a las nuevas necesidades. Las propuestas han de derivar de la situación de origen, manteniendo calles, trazas y elementos históricos, como soporte de las nuevas ordenaciones. Siendo la imagen final consecuencia del equilibrio entre lo que se mantiene, lo que se transforma y lo que se sustituye*” (BARCELONA, 2012: pg. 3).

²¹¹ BARCELONA, AJUNTAMENT DE. El Plan 22@Barcelona – Un programa de transformación urbana, económica y social. Barcelona: Dirección de Urbanismo 22@Barcelona, 2012.

impacto, atividades relacionadas à economia do conhecimento, equipamentos públicos, habitações variadas recortados por espaços verdes e públicos (tudo na qualificação 22@).

A figura seguinte retrata a nova configuração com usos diversos no *Poblenou*:

Figura 12: 22@Barcelona – usos do solo



Fonte: BARCELONA, 2012.

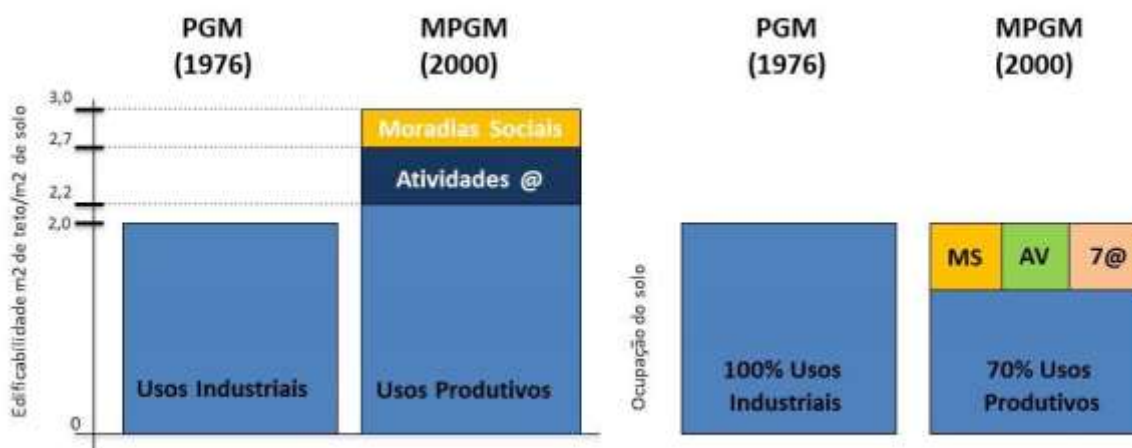
Nesse plano, o principal instrumento para tornar a cidade (e, mais especificamente, o *Poblenou*) mais compacta – ao mesmo tempo mais diversa e sustentável e com um uso do solo mais racional – será o incremento de edificabilidade que servirá como estímulo aos promotores imobiliários os quais, por sua vez, contribuirão com o financiamento dos custos de instalação das redes de infraestrutura. Ou seja, ao mesmo tempo em que combate a baixa densidade, aumenta a edificabilidade e ainda libera espaço para equipamentos, áreas verdes, espaços públicos e moradias sociais.

Tal como descrevem Leite & Awad (2002):

O MPGM estabelece novos índices de ocupação do solo como parte de um sistema de incentivos estabelecidos para impulsionar a transformação urbana. A prefeitura acredita que, por meio de ações integradas, esteja ao mesmo tempo concedendo benefícios e direcionando encargos aos proprietários de terra. Os benefícios consistem no incremento de coeficiente de aproveitamento máximo, que passa de 2,0 para 2,7, como incentivo para a implantação de atividades @ (novas tecnologias), e na melhoria do produto imobiliário como consequência da mudança da legislação do uso 22a para 22@. Por outro lado, os proprietários de terra arcam com boa parte dos custos da urbanização (cerca de 52%) (LEITE & AWAD, 2012: p.229-230).

De forma mais detalhada, o incremento de edificabilidade líquido sobre de $2 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}^{212}$ para $3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$, sendo que o incremento de caráter privado sobe de 2 para 2,7 e os 0,3 restantes devem ser cedidos para moradias sociais, equipamentos sociais, áreas verdes ou espaços públicos. Ou ainda, equaciona-se da seguinte forma: de um lado os direitos de usos mais produtivos (de 22a para 22@), um maior índice de edificabilidade e disponibilidade de redes de infraestrutura mais avançadas. De outro, deveres de cessão gratuita do solo (10% para novos equipamentos, 10% para novas moradias sociais e 10% para novas áreas verdes e espaços públicos), financiamento de uma parte do PEI e cessão de 10% de aproveitamento urbanístico. A figura abaixo apresenta essa mudança de parâmetros:

Figura 13: Parâmetros e incrementos de edificabilidade trazidos pelo MPGM



Fonte: BARCELONA, 2012.

²¹² $\text{M}^2/\text{m}^2\text{s}$ = metros quadrados de teto por metros quadrados de solo.

O segundo instrumento urbanístico fundamental à consecução do projeto *22@Barcelona*, o *Plan Especial de Infraestructuras* (PEI), facilitaria a reurbanização de 37 quilômetros de ruas e avenidas de alta qualidade assim como a instalação de modernas redes elétricas, de telecomunicações e de coleta pneumática de resíduos tendo-se em consideração um alto nível de competitividade do financiamento privado. O PEI seria aprovado logo após a MPGM e com essa guardaria estreita articulação temporal e espacial proporcionando a cada projeto urbano rápidos retornos de investimento.

O terceiro instrumento urbanístico fundamental para o desenvolvimento e implantação do projeto foi a *Modificación del Plan Especial del Patrimonio Arquitectónico Histórico-artístico de la ciudad de Barcelona* (MPEPAH) aprovada em definitivo em 2006. Como visto anteriormente, todo um movimento em prol da conservação do patrimônio histórico-industrial já vinha se fortalecendo desde a revisão do catálogo de edifícios históricos em 2000 reforçando uma “*idea de conservar un importante número de edificios e conjuntos, seja pelo seu valor patrimonial industrial ou para configurar a paisagem e a história da zona*”²¹³ (BARCELONA, 2016: p.38). Tal processo de preservação do patrimônio histórico-industrial do *Poblenou* – além da restauração e readequação para novos usos de muitos edifícios – teria como efeito a conservação de outros elementos urbanos como passagens ou prédios de moradias, por exemplo.

Isso posto, com tais instrumentos e vários outros secundários²¹⁴, as intervenções se dariam basicamente de duas formas: i) através de transformações impulsionadas diretamente pelo Ajuntamento de Barcelona; ou ii) através de intervenções de vários tamanhos desenvolvidas pela iniciativa privada, mas sempre sob o acompanhamento criterioso do setor público.

Em relação ao primeiro tipo, o Ajuntamento se ocuparia de desenvolver planos especiais – os Planos Especiais de Reforma Interior (PERI) – que seriam intervenções em áreas relativamente extensas conforme se pode evidenciar pelos seis primeiros realizados entre 2001 e 2002:

²¹³ No original: “[...] la idea de conservar un importante número de edificios y conjuntos, ya sea por su valor patrimonial industrial o para configurar el paisaje y la historia de la zona” (BARCELONA, 2016: p.38).

²¹⁴ Vide ANEXO III.

1. Eixo *Llacuna*: conversão da *Rua Llacuna* em um novo eixo cívico no sentido mar-montanha em conjunto com a *Rambla del Poblenou* e *Sant Joan de Malta*; 2. *Llull-Pujades* (leste): reformulação de quadras do setor Diagonal-Mar; 3. *Llull-Pujades* (oeste): intervenção em três grupos de quadras horizontes buscando gerar continuidade entre o centro histórico do *Poblenou* e o centro de Barcelona; 4. Campus Audiovisual: transformar a antiga fábrica *Ca l'Aranyó* em um centro de cultura áudio-visual; 5. *Perú-Pere IV*: criação de um novo polo de centralidade no extremo norte da *Rua Pere VI*; 6. Parque Diagonal: construção de um parque no cruzamento da *Avinguda Diagonal* com a *Rua Pere IV*²¹⁵ (CÔNSOLI, 2013: p.50).

Por sua vez, as intervenções levadas a cabo pela iniciativa privada – apresentadas como planos especiais urbanísticos ou de melhoria urbana dentre outras nomenclaturas – podem se dar sobre terrenos, edifícios industriais consolidados, frentes de casas existentes, etc. Tais intervenções são regidas por edificabilidade que pode ser progressiva, conquanto haja cessão de solo para uso público, contribuição para urbanização ou construção de moradias sociais.

22@Barcelona e o processo de gentrificação

Os objetivos de transformação urbanística, econômica e social de *Poblenou* inerentes a 22@ trouxeram não só mudanças estéticas através de nova infraestrutura e recomposição imobiliária mas também uma nova dinâmica social e territorial afetando tanto as comunidades tradicionais como também uma onda de recém chegados trazidos por movimentos migratórios ou pelas novas atividades econômicas.

Tais comunidades tradicionais seriam caracterizadas por um sentimento de pertencimento e de cidadania muito baseado no ativismo histórico desenvolvido no processo de redemocratização e reorganização das mobilizações e reivindicações comunitárias, nas redes de relações de bairro estabelecidas e em uma profusão de atividades associativas (BARCELONA, 2016). Como já comentado, a comunicação

²¹⁵ No original: “1 - *Eje-Llacuna*: conversión la calle *Llacuna* en un nuevo eje cívico en el sentido mar-montaña, juntamente con la *Rambla del Poblenou* y *Sant Joan de Malta*. 2 - *Llull-Pujades* (levante): reformulación de las manzanas del sector *Diagonal-Mar*. 3 - *Llull-Pujades* (poniente): intervención en tres bandas de manzanas horizontales para generar continuidad entre el centro histórico del *Poblenou* y el centro de Barcelona. 4 - *Campus Audiovisual*: transformar la antigua fábrica *Ca l'Aranyó* en un centro de cultura audiovisual. 5 - *Perú-Pere IV*: creación de un nuevo polo de centralidad y esponjamiento en el extremo norte de *Pere IV*. 6 – *Parque Diagonal*: construcción de un parque en el cruce de la avenida *Diagonal* con la calle *Pere IV*” (CÔNSOLI, 2013: p.50).

com essas comunidades sempre foi bastante complicada já que se posicionaram primeiramente contra o projeto temendo um processo de expulsão ou de descaracterização da região e em um segundo momento questionando a falta de participação no processo de planejamento ou reconhecimento de determinadas demandas.

De acordo com Clarós et al. (2005), “*a complexidade da transformação em um território social e culturalmente vivo mostraria de imediato as primeiras desavenças com a cidadania, não contrária à transformação mas sim insatisfeita e decepcionada com as propostas e com a falta de participação*”²¹⁶ (CLARÓS ET AL., 2005 apud BARCELONA, 2016: p. 46). De qualquer forma, a oposição ao projeto se modificaria ao longo do tempo na medida em que diversas demandas – como a inclusão de um número significativo de moradias sociais e equipamentos públicos – foram sendo contempladas na revisão dos planos.

É importante pontuar que são duas as linhas de atendimento às demandas sociais e cidadãs e que acabam por responder a distintas formas de organização social que, no *Poblenou*, orbitariam entre os movimentos sociais clássicos (associações comunitárias e de vizinhança) e os novos movimentos sociais urbanos (redes de ação coletiva crítica mais demandantes de espaços sociais). De uma maneira geral, tal como o faz Boixader (2005), pode-se agrupar as reivindicações em quatro grupos, quais sejam: i) as relativas às tomadas de decisão como resultado da exclusão da população local do processo de participação; ii) as relativas às mudanças morfológicas específicas aos PERIs, às habitações, aos estabelecimentos em funcionamento e à preservação de patrimônio histórico-industrial; iii) relativas aos meios de consumo coletivo; e iv) as relativas ao possível processo de gentrificação.

Em relação às organizações, além da já citada *Asociación de Vecinos del Poblenou*, são dignas de nota a *Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona*, *Associació d'Afectats*, *Coordinadora contra el 22@*, *Plataforma Veïnal contra l'Especulació*, *Fòrum Cívic Barcelonès*, *Arxiu Històric del Poblenou* e *Fòrum de la Ribera del Besòs*, algumas das quais com caráter basicamente de protesto e outras de caráter reflexivo e propositivo. Para responder a tais demandas, o projeto buscou, de um lado, criar espaços

²¹⁶ No original: “*la complejidad de la transformación en un territorio social y culturalmente vivo mostraría pronto las primeras desavenencias con la ciudadanía, no contraria a la transformación pero sí insatisfecha y decepcionada por las propuestas y por la falta de participación*” (CLARÓS ET AL. (2005) apud BARCELONA, 2016: p.46)

sociais e profissionais muito voltados à cultura e à capacitação e, de outro, estruturar serviços para a cidadania (habitação e equipamentos, principalmente) (BOIXADER, 2005²¹⁷).

Também convém frisar que, apesar de diversos canais de contato entre as comunidades e organizações com o setor público e privado, o processo de governança apresentado ao público procura tão somente ressaltar a liderança política e técnica do Ajuntamento de Barcelona no desenvolvimento do projeto e no enfrentamento dos diversos desafios de caráter urbano, econômico e social. Da mesma forma, não há nenhum comitê ou instância colegiada institucionalizada com participação formal nos órgãos de planejamento e gestão.

No que tange ao perfil sociocultural do *Poblenou*, é digno de nota que como resultado do projeto 22@ e do esforço de estruturação de espaços de formação e capacitação, acabou-se por gerar no bairro uma atmosfera que propiciou o estabelecimento de muitos artistas, de empresas e de instituições relacionadas à inovação e à criatividade, modificando em boa medida as características industriais iniciais.

Dimensão Fundiária e Econômico-Financeira

O projeto 22@Barcelona se baseia na cobrança de mais-valias que são revertidas prioritariamente para o financiamento da implantação de modernas redes de energia, telecomunicações, climatização centralizada, coleta pneumática de resíduos e estrutura viária²¹⁸.

A obtenção de mais-valias se dá de acordo com o modelo já apresentado em seção anterior. É possível que alguns dos recursos também possam ser obtidos a partir da cessão de parte das mais-valias com a mínima participação de inversão geral do Ajuntamento (BARCELONA, 2016). Tal como explicita o relatório situacional do Ajuntamento de Barcelona:

A quadra do Ensanche de Cerdá é a unidade básica de planejamento [...] a partir da qual se exerce a gestão urbanística e a obtenção de mais-valias, tendo

²¹⁷ BOIXADER, J. La acción colectiva de los agentes urbanos en la transformación de Barcelona. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (80).

²¹⁸ Além da implantação das redes, os recursos também servem para custear indenizações de desapropriações (em média €600,00 por m²), demolições, compensações por edificações existentes (média de €200,00 por m² de teto atual) e urbanização interna às quadras (BARCELONA, 2012).

como prévio acordo de mais de 50% da propriedade do solo. A quadra facilitará a repartição de custos e benefícios em relação proporcional à propriedade do solo ocupado pelas empresas existentes²¹⁹ (BARCELONA, 2016: p.40).

Isso posto, será o incentivo de edificabilidade que gerará as mais-valias assim como as contrapartidas relativas às áreas verdes, equipamentos públicos e moradia social. Conforme o o ANEXO III cada quadra exigirá um plano de melhoria específico a ser debatido e aprovado pela 22@BCN devendo respeitar as diretrizes definidas no MPGM e nos vários planos especiais.

É importante pontuar que a área – basicamente solo industrial subutilizado, moradias e uma parte ainda por urbanizar – era composta no ano 2000 por 100% de propriedades privadas, o que demandaria uma parceria fundamental da iniciativa privada. Com esforços de planejamento e gestão urbanos e investimento do Ajuntamento em infraestruturas nos primeiros anos, a área estaria apta a receber novas edificações e projetos corporativos com estruturação de clústeres econômicos já a partir de 2005.

A planilha seguinte apresenta números significativos respectivos ao processo de redensolvimento urbano e econômico do *Poblenou* ao longo dos anos:

Quadro 04: 22@Barcelona – Resultados

	Até 2010	Até 2015
Renovação de áreas industriais	65% de solo	70% de solo
Planos aprovados	117	150
	(78 promovidos pelo setor privado)	(141 Promovidos Pelo Setor Privado)*
Metros de teto	2.830.596 m2	3.029.106 m2
Metros de teto equipamentos	82.137 m2	140.000 m2

²¹⁹ No original: “La manzana del Eixample de Cerdà es la unidad básica de planeamiento derivado a partir de la cual se ejerce la gestión urbanística y la obtención de plusvalías, previo acuerdo de más del 50% de la propiedad del suelo. La manzana facilitará el reparto de cargas y beneficios en relación proporcional a la propiedad del suelo ocupado por las empresas existentes” (BARCELONA, 2016: p.40).

Moradia social	1.520	1.600
Número de empresas no 22@	7.064	8.223
Número de trabalhadores no 22@	90.000	93.000
Faturamento das empresas no 22@ (milhões de Euros)	8.900	10.300
Empresas relacionadas com os clusteres	54%	40,4%*
Empresas exportadoras	23,5%	27,4%
Empresas com 1 a 5 trabalhadores	82,6%	84,6%
Atividade econômica das empresas intensivas em conhecimento	27,4%	32,3%

Fonte: BARCELONA, 2016. *Os números nos pareceram incongruentes com os anteriores mas não foi possível checar em outros documentos.

A tabela acima não deixa dúvida de que a transformação econômica de *Poblenou* se dá em direção ao modelo próprio de uma economia baseada no conhecimento: enquanto no ano 2000 existiam 3.437 empresas no bairro, em 2015, esse número subiria para 8.823, um aumento de 156,7% em 15 anos, sendo que das empresas instaladas nesse período um total de 47,3% seriam de novas empresas e 32,3% intensivas em conhecimento e tecnologia. Também, em 2015, 2.914 profissionais autônomos atuavam junto a um total de 93.000 trabalhadores em empresas sendo que desses últimos 32,2% tinha titulação universitária (Ibidem). Tal modelo, como bem define Joan Trullén, será “*caracterizado pela internacionalização da economia, terceirização da atividade, crescente flexibilidade produtiva e emergência de um novo paradigma tecnológico baseado nas tecnologias da informação e da comunicação*”²²⁰ (TRULLÉN, 2011²²¹: p.18).

²²⁰ No original: “[...] characterized by the internationalization of the economy, the tertiarization of activity, the increasing flexibility of production, and the emergence of a new technological paradigm based on information and communication technologies” (TRULLÉN, 2011: p.18).

²²¹ TRULLÉN, J. The ‘Barcelona, City of Knowledge’ project and 22@ Barcelona. In: Revista Econòmica de Catalunya, nº 64, pp. 18-26. Barcelona, 2011.

No entanto, essa transformação exigirá tanto da economia quanto do planejamento urbano uma adaptação a esse novo contexto. Particularmente, o instrumento do zoneamento sofrerá uma modificação de seu caráter funcionalista para um caráter de diversidade de funções numa mesma área que privilegiará as relações de parceria entre setores correlatos e diferenciados mas que convergem dentro de um mesmo território. De acordo com o economista Giacomo Becattini, estudioso dos distritos marshallianos, a unidade de análise do desenvolvimento econômico territorial contemporâneo deixa de ser o “setor” passando a ser o “distrito”.

Trullén melhor delinea essa passagem:

A produção se moveu da grande planta produtiva industrial que incorpora a maioria dos estágios da produção e do valor adicionado. O foco saiu das cidades industriais especializadas. Ao invés disso, a formação de produção na economia do conhecimento pode ser essencialmente flexível e ter um considerável componente intangível. Nessa forma de produção, a cidade tem um importante papel: prover a dimensão urbana que gera economias associadas com a diversidade; e economias de localidade que estão associadas com a integração em territórios de grupos de companhias inovadoras dedicadas a atividades de produção específicas²²² (TRULLÉN, 2011: p.19).

Ou seja, as cidades passam a competir mais do que as empresas de forma isolada o que sugere que as economias de escala passam a emergir dentro de territórios de uma metrópole se tornando cruciais para o ganho de competitividade.

Levando-se em conta tais estudos econômicos sobre locação de novas atividades ligadas à economia do conhecimento, o *Poblenou* se mostrou bastante adequado já que grande parte da demanda por terra seria para atividades não-industriais e intensivas em conhecimento e em mão-de-obra especializada o que daria maior densidade ao bairro.

O relatório do Ajuntamento de Barcelona sinaliza na mesma direção ao estatuir que:

As teorias fundamentadas no distrito industrial e na *clusterização* de atividades onde a criação de sinergias entre empresa, corporações e indivíduos são o eixo fundamental do modelo produtivo servem para justificar a adoção desse modelo como inspirador do Projeto 22@ onde a dimensão urbana, a cidade, é um elemento indispensável para a criação de ecossistemas favoráveis à inovação e à produção imaterial²²³ (BARCELONA, 2016: p.42).

²²² No original: “Production has moved away from large industrial production plants that incorporate most of the production stages and added value. the focus has shifted from specialized industrial cities. instead, the form of production in the knowledge economy shall essentially be flexible and have a considerable intangible component. In this form of production, the city plays an important role: it provides the urban dimension that generates economies associated with diversity; and economies of location are associated with the integration in a territory of groups of innovative companies dedicated to specific production activities” (TRULLÉN, 2011: p.19).

²²³ No original: “Las teorías fundamentadas en el distrito industrial y la clusterización de actividades donde la creación de sinergias entre empresas, corporaciones e individuos son el eje fundamental del

Então, as novas atividades econômicas a serem instaladas no Poblenou serão intensivas em conhecimento e intensivas em uso de novas tecnologias, estarão relacionadas com geração, processamento e comunicação da informação e do conhecimento. Serão atividades produtivas não-contaminantes, atividades de ensino, de pesquisa, desenvolvimento e inovação consideradas estratégicas para o desenvolvimento da cidade como um todo. Assim, o Projeto 22@Barcelona elegerá cinco setores a serem estruturados como clústeres²²⁴ concentrados no distrito: i) mídia; ii) design; iii) tecnologias de informação e comunicação (TICs); iv) tecnologias médicas e v) energia.

Uma das estratégias adotadas pelo Ajuntamento seria transferir empresas públicas e universidades para o distrito para catalisar e dar suporte aos clústeres. Outra iniciativa estratégica com vistas a fomentar a instalação de novas empresas junto ao projeto, inaugurada em 2008, seria o 22@PLUS que ofereceria uma gama de serviços tais como espaços e infraestruturas avançadas para empresas recém-chegadas, fomento à inovação e acesso à tecnologia (como o programa *Urban Lab* que oferece um grande número de oportunidades para empresas de tecnologia que se movem para o distrito e se dispõem a implantar programas-piloto referentes à gestão de sistemas urbanos), acesso a financiamento público e privado (redes para investimento para investimento privado e *venture-capital*, programas de apoio ao talento com bolsas de estudos em diversas universidades e centros de pesquisa, redes de negócios, etc).

O que fica claro é que o projeto 22@Barcelona – muito além de ser um projeto para o redesenvolvimento de uma região deteriorada mas privilegiada locacionalmente – atua como um projeto fundamental para a transformação de Barcelona em uma cidade do conhecimento que cobre tanto aspectos de inovação e tecnologia mas também cultura, educação, turismo e negócios.

Em termos conclusivos, importa pontuar que todos os quatro projetos aqui analisados, apesar de diferenças substanciais de contexto nacional e cada qual a seu tempo, podem

modelo productivo sirven para justificar, la adopción de este modelo como inspirador del proyecto 22 @ donde la dimensión urbana, la ciudad, es un elemento indispensable en la creación de ecosistemas favorables a la innovación ya la producción inmaterial” (BARCELONA, 2016: p.42).

²²⁴ De acordo com Michael Porter, “Clústeres são concentrações geográficas de companhias e instituições que se dedicam ao mesmo negócio. Clústeres encompassam arranjos de indústrias interligadas e outras entidades importantes à competição”. No original: “*Clusters are geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field. Clusters encompass an array of linked industries and other entities important to competition*” (PORTER, 1998: p.77).

ser considerados projetos emblemáticos de uma agenda neoliberal que se instalou nas cidades contemporâneas administradas por coligações e partidos à direita e à esquerda do espectro político. De qualquer forma, dadas suas particularidades, tais projetos desenvolveram-se em áreas centrais degradadas e/ou ociosas, criaram edifícios e espaços públicos icônicos, criaram novos ambientes para o desenvolvimento de atividades econômicas, reestabeleceram um processo de adensamento populacional (ao mesmo tempo em que processos de gentrificação se sucederam), tiveram um papel ativo e fundamental da iniciativa privada, desenvolveram-se sob a gestão de agências de desenvolvimento e foram, ao longo do tempo, modificando seus padrões e instrumentos urbanísticos de acordo com a demanda social e do mercado.

CAPÍTULO 4 – A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO NO DESENVOLVIMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO

São Paulo é a cidade brasileira que mais tem utilizado o instrumento das OUCs em seus esforços de reestruturação de áreas urbanas em estado de degradação ou subutilização com razoável interesse público e/ou privado apresentando, no entanto, resultados discrepantes dos objetivos de garantia do direito à cidade a parcelas da população e, de um modo geral, apresentando-se como instrumento que privilegia uma “construção especulativa do lugar” (CASTRO, 2006), que se apresenta como “nova forma de incorporação imobiliária” (PESSOA & BÓGUS, 2008²²⁵) ou como uma “fórmula mágica das parcerias público-privadas” (FIX, 2000²²⁶).

Os conceitos, modelos e projetos das OUCs foram, ao longo das últimas três décadas, se aperfeiçoando assim como seu arcabouço jurídico, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 na medida em que as Leis das Operações Urbanas tiveram de se atualizar diante de seus princípios, diretrizes e instrumentos. Da mesma forma, desde o surgimento da ideia e constituição das Operações Urbanas como instrumento urbanístico, a relação entre o Poder Público e o setor privado perpassando os planos, projetos e também a gestão vem ganhando cada vez maior amplitude na reestruturação física e socioeconômica de áreas por elas especificadas.

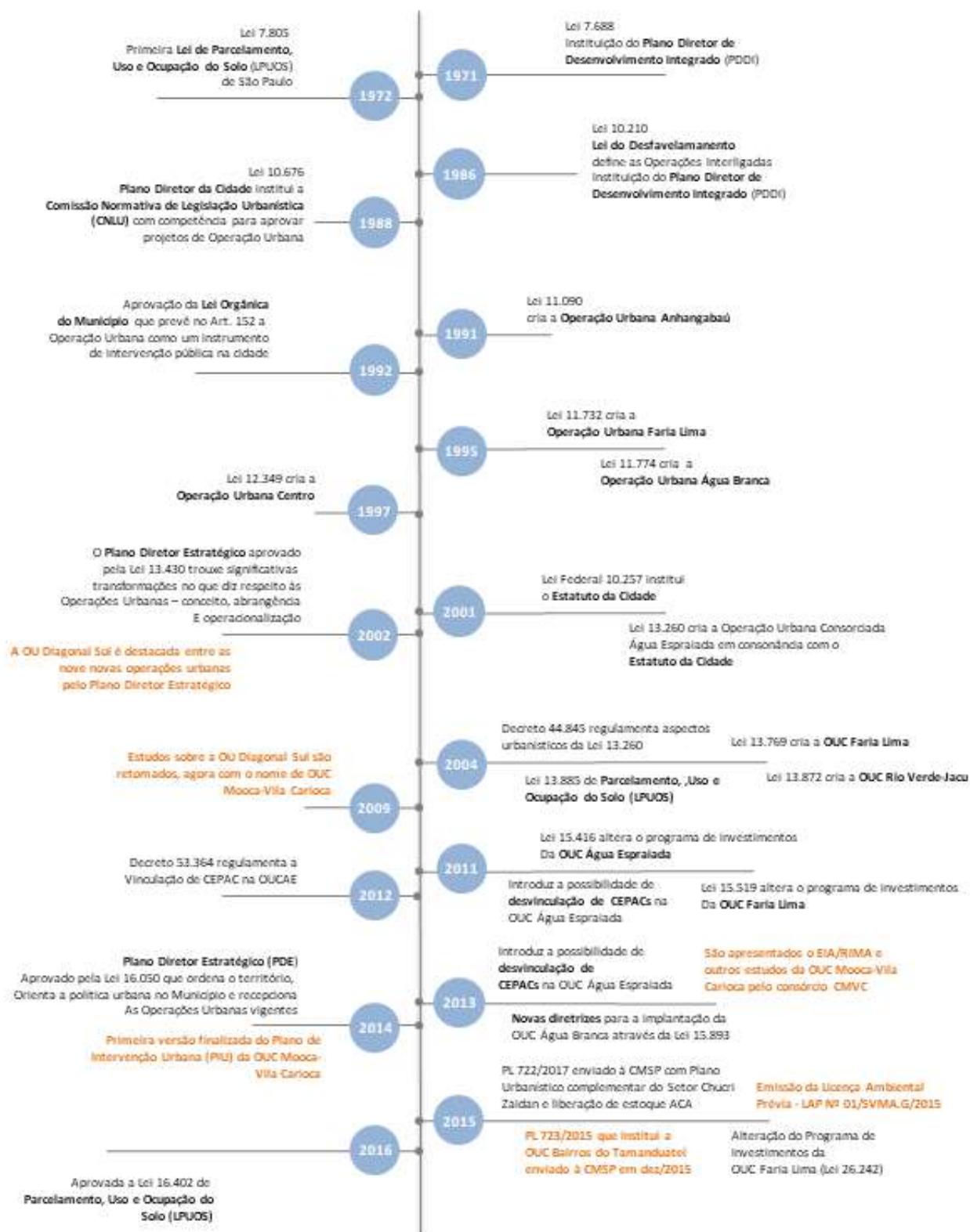
Retomando um apontamento de Castro (2006) e atualizando-o para o tempo presente, continua crescendo o interesse nos processos de renovação urbana de áreas classificadas como “subutilizadas, degradadas, obsoletas ou simplesmente inadequadas” substituindo populações e suas atividades ao conformar determinados novos territórios em resposta a novas demandas e funções frequentemente associadas a processos de reestruturação produtiva de escala mundial que se refletem nas aglomerações urbanas.

Na próxima figura, apresenta-se uma linha do tempo relativa às OUCs em São Paulo:

²²⁵ PESSOA, L.C.R.; BÓGUS, L.M.M. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Cadernos Metrópole nº 20, pp. 125-139, Rio de Janeiro: 2º sem. 2008.

²²⁶ FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. Urbanismo: dossiê São Paulo–Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 185-198, 2004.

Figura 14: Linha do Tempo das Operações Urbanas



Fonte: SP-Urbanismo, 2017²²⁷.

²²⁷ SÃO PAULO, PREFEITURA DE. Cartilha Relatório da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo, 2016.

As OUCs são parte de um conjunto de instrumentos de políticas públicas urbanas disponíveis ao Estado em geral e às Prefeituras Municipais mais especificamente na busca da garantia de benefícios públicos, do direito à cidade, de melhor ambiente urbano e bem-estar da população. Nesse sentido, é importante analisar e questionar os resultados concretos das OUCs com o interesse em criar subsídios ao aperfeiçoamento do instrumento e de sua operacionalização. É mister, no entanto, antes de analisarmos detidamente cada uma das quatro operações implementadas em São Paulo, fazer um resgate da criação e moldagem do conceito e como tal foi contemplado nos instrumentos de planejamento urbano seguintes.

Em 1985, a antiga Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (SEMPPLA) produziria um dossiê interno com objetivo de conceituar as Operações Urbanas como um desdobramento do Plano Diretor. Nesse estudo, as Operações Urbanas seriam em princípio entendidas como um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público que produzissem primordialmente resultados condizentes com os objetivos previstos no Plano Diretor e que se resumiriam em: i) viabilizar a produção de imóveis (“*notadamente habitação popular*”), infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos; e ii) induzir transformações urbanísticas físicas e funcionais. Uma articulação entre agentes públicos e privados seria fundamental para as operações pudessem exercer seu papel na obtenção dos resultados minimizando o financiamento público propiciando também aos agentes privados e órgãos comunitários a participação no processo. O estudo apontava para a necessidade de um projeto urbano onde os resultados perseguidos seriam fixados distribuindo-se benefícios, custos e encargos com procedimentos econômicos, administrativos e operacionais devidamente definidos considerando-se a possibilidade de transferência de recursos entre operações (SEMPPLA, 1985 apud MONTANDON, 2009²²⁸).

Nesse mesmo estudo, as Operações Urbanas também ganhariam outros entendimentos tais como um conjunto de ações, sob a iniciativa da prefeitura, de ordem normativa (com leis, tributações, incentivos ou sanções) e com obras e investimentos (em infraestrutura, equipamentos, habitações, melhorias em favela, urbanização, paisagismo, etc.). Ou, ainda, como um conjunto integrado de intervenções desenvolvidas em áreas

²²⁸ MONTANDON, D.T. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo, 2009.

específicas buscando: i) obter resultados na produção imobiliária e de equipamentos públicos que não se viabilizariam nas condições normais do mercado imobiliário; e ii) induzir transformações urbanísticas com a ocupação de vazios, densificação de áreas, constituição de polos, corredores e espaços públicos, etc. Uma proposta interessante bastante focada nas atividades imobiliárias seria a indicação de três diferentes figuras: operação urbana imobiliária (OUI), operação urbana controlada (OUC) e Zonas de Pré-condicionamento de Operações Urbanas (ZPO) que representariam diferentes escalas, atuações e temporalidades. Conforme o texto original:

Operação Urbana Imobiliária (OUI): desenvolvida em terrenos específicos cujo aproveitamento é obtido pelo Poder Público, através de órgão promotor adequado. Para tanto, este obtém a propriedade, possui o direito de uso dos terrenos, institui um projeto global da urbanização (econômico, físico e administrativo), promove e controla a implementação do projeto e a distribuição de seus resultados, o que implica em associações diversas com diferentes agentes proprietários e imobiliários, outros agentes públicos e organizações da comunidade.

Operação de Urbanização Controlada (OUC): desenvolvida em zonas nas quais o Poder Público assume o papel orientador, promotor e controlador da produção e da valorização imobiliária, dos equipamentos e espaços públicos e dos padrões urbanos, utilizando para tanto instrumentos diversos. Desses destacam-se o incentivo e normas para a ação imobiliária, os projetos e programas de obra e serviços públicos e a implementação em locais selecionados de Operação Urbana Imobiliária (OUI).

Zonas de Pré-Condicionamento de Operações Urbanas (ZPO): são zonas em que a oportuna aplicação de instrumentos de política imobiliária facilitará a obtenção de terras em condições econômicas e físicas convenientes para viabilizar Operações Urbanas imobiliárias (SEMPLA apud MONTANDON, 2009: p.18).

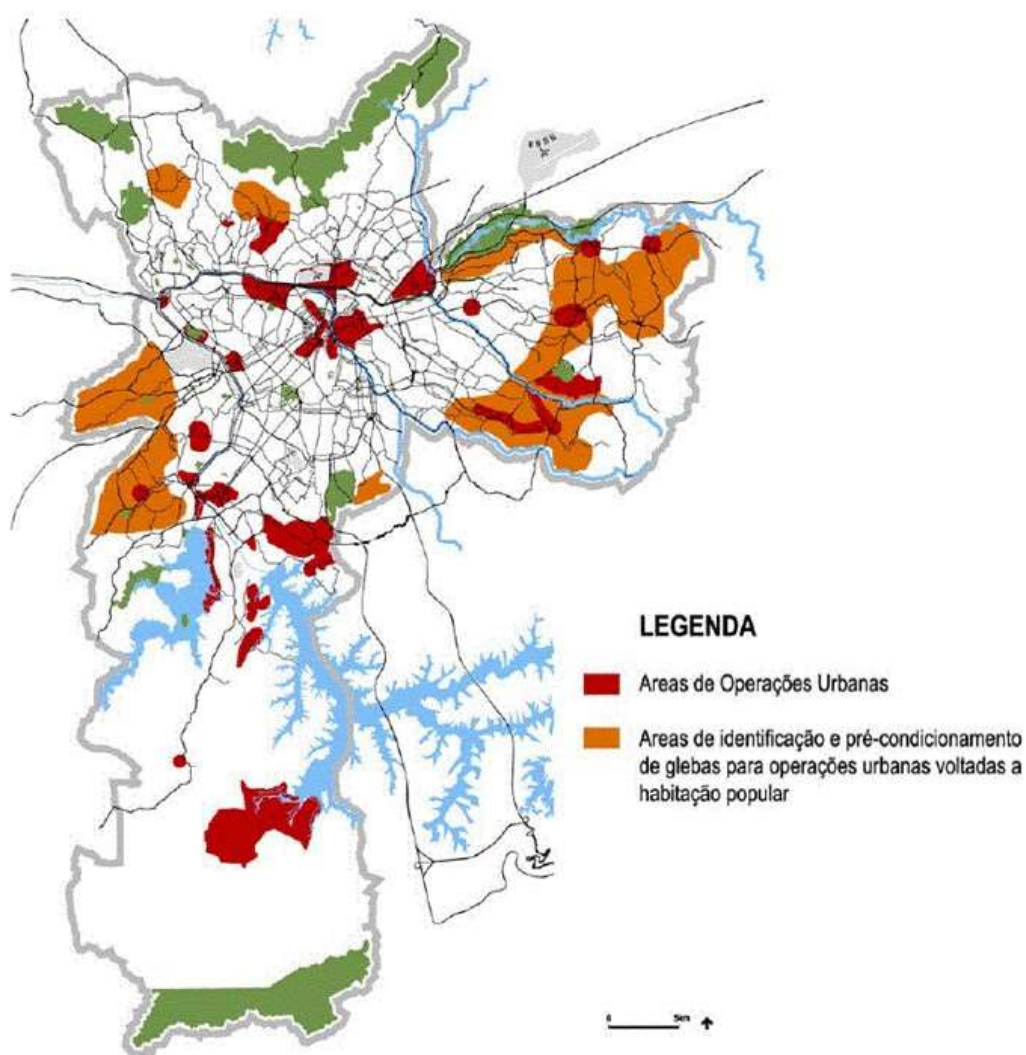
Tais diferentes modalidades de operações apresentavam especificidades de escala ou de etapas quanto à aplicação de instrumentos mas mantinham o papel coordenador do Poder Público, o atrelamento aos Planos Urbanístico e Diretor, ao uso de instrumentos e a necessária ação imobiliária para a consecução dos objetivos.

No mesmo ano de 1985, o último da Gestão Covas²²⁹ e primeiro da redemocratização do país, foi elaborado um projeto de Plano Diretor (para o período de 1985 a 2000) que seria caracterizado por um capítulo específico de análise das contas públicas devido aos constrangimentos fiscais e financeiros pelos quais passava a Prefeitura bem como os Governos Estaduais e Federal num período que ficou conhecido como a “crise da dívida”. Dado o aumento crescente da dívida pública e queda de arrecadação,

²²⁹ Mário Covas, à época do Partido do Movimento Social Brasileiro (PMDB), exerceria o mandato de prefeito de maio de 1983 a dezembro de 1985, tendo sido indicado pelo então governador de São Paulo Franco Montoro.

generalizava-se uma escassez de recursos que restringiria sobremaneira o desenvolvimento de políticas públicas em áreas com demandas crescentes de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos básicos (CASTRO, 2006). Nessas condições é que as Operações Urbanas – como conceito e instrumento – surgem pela primeira vez em uma peça oficial de planejamento apresentando-se como uma inovação no que tange ao financiamento das necessárias obras públicas. As Operações Urbanas seriam introduzidas exatamente como instrumentos que permitiam “a aplicação de recursos do setor privado para o financiamento de obras públicas e particularmente para a produção de habitações” (CASTRO, 2006: p.51).

Figura 15: Localização das Operações Urbanas no Plano Diretor 1985-2000



Fonte: Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000, SEMPLA, 1985 apud MONTANDON, 2009: p. 20.

O conjunto dessas propostas de Operações Urbanas receberiam diretrizes diversas – tais como implantação de projeto urbano, implantação de projeto de reurbanização ou renovação urbana, empreendimento integrado, praças de serviço, equipamento setorial, etc. – mas sem explicitação de ações mais aprofundadas. Retomando o dossiê da SEMPLA, Castro (2006) nos remete à afirmação de que as Operações Urbanas seriam empreendimentos de natureza essencialmente “imobiliária” e que o Poder Público teria o papel de articular os agentes privados e públicos assumindo sempre “*a iniciativa e o controle da produção espaço urbano*” em busca de uma ampla gama de objetivos, quais sejam:

- i) viabilização da produção de habitação para a população de baixa renda;
- ii) viabilização da implantação de equipamentos e de infra-estrutura;
- iii) obtenção de terrenos para as iniciativas acima;
- iv) obtenção de recursos adicionais para investimento público em habitação, equipamentos e infra-estrutura, que seriam extraídos tanto da valorização imobiliária induzida por obras públicas [...] quanto do “resultado líquido econômico” da atuação do Poder Público como empreendedor, através de “venda de imóveis para o mercado”;
- v) indução de dinâmicas de transformação funcional e urbanística em áreas definidas, por meio de ações estratégicas;
- vi) inibição das atividades imobiliárias especulativas, principalmente a retenção de terrenos para valorização [os vazios urbanos] e estímulo às atividades imobiliárias produtivas (CASTRO, 2006: p.55).

Em outros termos, as Operações Urbanas envolveriam um conjunto de agentes (promotor, coordenador, técnico, financeiro, fundiário, imobiliário e executores (PMSP-COGEP, 1975 apud CASTRO, 2006), devendo o Poder Público acumular as funções de promotor e coordenador mas podendo também assumir todas as outras. Destaca-se também que as operações seriam pensadas como um sistema ou programa de operações, um “*conjunto de ações articuladas, interligadas e interdependentes*” com possibilidade de transferência de recursos entre operações e com a criação de um “*fundo de urbanização*”²³⁰.

O que nos importa apontar nesse processo é o modelo de intervenção que foi pensado naquele momento, tanto em termos do tamanho e localização da intervenção, quanto na sua elaboração, gestão e financiamento. Assim, tem-se que o instrumento em questão era pensado numa estreita relação entre os planos específicos que seriam definidos por cada operação e o Plano Diretor que imporia as diretrizes gerais. Ao mesmo tempo,

²³⁰ Cf. CASTRO (2006), tal programa de operações urbanas deveria ser administrado ou pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) ou pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) quando a operação envolvesse basicamente produção de habitação. A tal órgão coordenador seriam atribuídas funções de concessão de financiamentos; compra, venda, arrendamento e estocagem de terra; projeto, implantação e venda de loteamentos, etc.

mais do que as questões procedimentais, é mister salientar a estratégia de geração de recursos financeiros para combater o déficit de habitação, de infraestrutura e de equipamentos públicos que seria levada a cabo principalmente pela articulação entre empreendimentos públicos e privados de desenvolvimento urbano.

Não tendo o Plano Diretor 1985-2000 sido aprovado²³¹, a subsequente Gestão Jânio Quadros (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, 1986-1989) elaboraria uma nova proposta de Plano Diretor que seria aprovada em 1988²³² com mudanças significativas em relação aos objetivos da política urbana relativos ao papel do setor privado “*no processo de gestão urbana através de Operações Urbanas e da privatização dos serviços públicos por concessão*” (CASTRO, 2006). Nesse novo plano, as Operações Urbanas seriam redefinidas como uma “*ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização*” (LEI MUNICIPAL Nº 10.676/1988) mas delineadas de forma muito genérica sem o estabelecimento de um programa específico levando à redução de sua importância (MONTANDON, 2009).

Anteriormente, em 1986, ao final do primeiro ano da Gestão Quadros e, portanto, dois anos antes da aprovação do Plano de 1988, seria aprovada a Lei do Desfavelamento²³³ – posteriormente denominada Lei das Operações Interligadas – com o objetivo de, por parte da Prefeitura, possibilitar a proprietários de terrenos afavelados²³⁴ a negociação de exceções da legislação de uso e ocupação do solo por doações de unidades de habitação de interesse social para as populações removidas.

Apesar de enfrentar de forma pragmática a questão da favelização e do déficit habitacional em São Paulo, a lei receberia muitas críticas tanto de cunho jurídico-legal quanto urbanístico. Se, por um lado, os projetos que promoviam exceções à legislação

²³¹ Ainda que a proposta do Plano Diretor apresentada em 1985 trouxesse um estudo sobre as limitações do poder Público naquele momento dado o padrão de financiamento vigente, a mesma não avançava no aprofundamento do planejamento financeiro tornando-o, portanto, inexecutável. Segundo Mariana Fix, “[...] o plano, [...], foi acusado de não ter uma proposta convincente de financiamento para seus projetos, sendo considerado totalmente inviável diante da falta de recursos do poder público, e por isso recebeu muitas críticas [...]” (FIX, 2001: p.72).

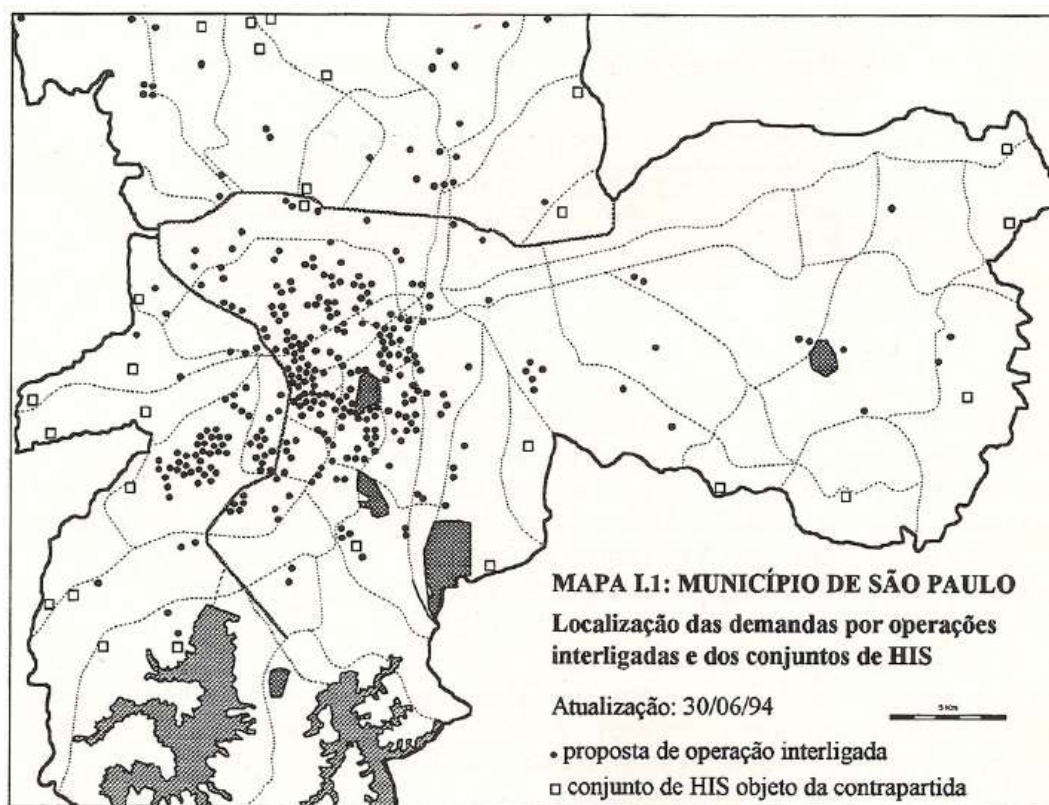
²³² Tal novo Plano Diretor seria aprovado como Lei Municipal nº 10.676/1988 por decurso de prazo, um expediente de aprovação automática de projeto de lei enviado pelo Poder Executivo caso a Câmara Municipal não conseguisse analisá-lo no exíguo prazo de 40 dias.

²³³ A Lei Municipal nº 10.209/1986, primeiramente apreciada com parecer contrário pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal, seria promulgada após apresentação de um segundo projeto também por decurso de prazo.

²³⁴ E também não afavelados. Segundo AZEVEDO NETTO (1994) apud MONTANDON (2009), as operações interligadas teriam inicialmente o intuito de liberar terrenos privados ocupados por favelas e, em segundo lugar, terrenos públicos nas mesmas condições.

de uso e ocupação do solo não necessitavam de aprovação da Câmara Municipal tal como previam a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, por outro, transferiam as exceções de uma escala setorial para uma escala de lotes ou de conjuntos de lotes, não levando em consideração o impacto na vizinhança e no conjunto da urbanização ou as necessidades de infraestrutura na região (CASTRO, 2006).

Figura 16: Localização das demandas de Operações Interligadas e conjuntos de HIS



Fonte: WILDERODE, 1994 apud MONTANDON, 2009.

A Lei do Desfavelamento seria uma primeira experiência de utilização do conceito de solo criado, em certo sentido, de um modo desfigurado já que inicialmente a compensação deveria se dar em áreas proporcionais ao solo criado mas as contrapartidas se davam em número de habitações e ainda com tratamento caso a caso²³⁵. Igualmente, ao criar diferenciações lote a lote, a experiência iria em sentido contrário ao que a ideia

²³⁵ Cf. MALERONKA (2010), em 1992, uma nova regulamentação passou a admitir também uma contrapartida financeira direcionada ao Fundo Municipal de Habitação (FMH), responsável pela construção das habitações.

do solo criado previa, qual seja, de igualar todos os proprietários de terrenos em um Coeficiente de Aproveitamento (CA) único (MALERONKA, 2010).

Com respeito às populações afetadas, cabia à Prefeitura Municipal a responsabilidade da transferência das mesmas, o que acontecia sem negociação prévia (em muitas ocasiões de forma violenta) dando-lhes apenas a opção de nova moradia em regiões periféricas da cidade. Como se constata no mapa anterior, as Operações Interligadas concentrariam as remoções de favelas nas áreas de grande valorização imobiliária (principalmente nas áreas mais centrais e no Quadrante Sudoeste) e os conjuntos habitacionais em áreas periféricas. Ao longo do período de vigência da Lei (entre 1986 e 1998), foram implementadas aproximadamente 150 Operações Interligadas em São Paulo com contrapartidas de U\$120 milhões e construção de aproximadamente 13 mil novas habitações de interesse social (SANDRONI, 2009²³⁶).

importante pontuar que a Lei do Zoneamento – em vigor desde 1972 e que dificultava a aprovação de novos empreendimentos – receberia um expressivo número de solicitações de exceção logo após a aprovação da Lei do Desfavelamento. Nesse sentido, a justificativa de remoção de favelas e principalmente a construção de habitações de interesse social, tornar-se-ia uma “causa nobre”. Como nos explica Mariana Fix:

A lei do desfavelamento serviu pouco ao que teoricamente se propunha no campo social, mas, de outra parte, serviu à “limpeza” dos bairros de classe média e aos negócios imobiliários. Longe de ser resultado de um “acidente de percurso”, a aplicação da lei mostra como o problema das favelas foi, desde o início, utilizado para justificar alterações pontuais na Lei de Zoneamento e no Código de Obras que interessavam ao mercado imobiliário (FIX, 2001²³⁷: p.74).

Em relação a tais pedidos de exceção, os mesmos eram analisados primeiramente pela SEMPLA sendo, posteriormente, encaminhados à Comissão de Zoneamento. Com a aprovação do novo Plano Diretor (Lei Municipal 10.676/1988), essa última seria substituída pela Comissão Normativa de Legislação Urbana (CNLU)²³⁸ como órgão competente para aprovação das Operações Interligadas tendo, para isso, que analisar o impacto da concessão do potencial adicional e o estabelecimento de contrapartidas.

²³⁶ SANDRONI, P. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais-valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. Em: BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

²³⁷ FIX, M. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

²³⁸ A CNLU era composta de órgãos públicos e representantes da sociedade civil, inclusive do mercado imobiliário.

No que tange ao modelo de negócios que se instalou com essa lei, tal como o mapa anterior nos mostra, caracterizar-se-ia por um lado pelas exceções às leis de uso e ocupação do solo com a construção de empreendimentos interessantes ao mercado imobiliário no centro expandido e por outro pela remoção de favelas e transferência da população para conjuntos habitacionais em áreas periféricas. Ou seja, proprietários e/ou empreendedores recebiam duplo benefício (CASTRO, 2006) – a recuperação do terreno e a sua valorização – sob a contrapartida única de custear unidades de habitação de interesse social²³⁹ ficando a cargo da Prefeitura a negociação, remoção e transferência das populações afaveladas. Nesses termos, os negócios eram extremamente lucrativos aos empreendedores levando em consideração que:

[...] a recuperação do valor da concessão do direito adicional de construir pelo Poder Público foi convencionada em, no mínimo 60%, ou seja, por lei, o empreendedor ficava com 40% da provável mais-valia gerada pelo aumento da possibilidade de edificação (MONTEIRO, 2014: p.70).

Outro número para valores de contrapartida corresponderiam a uma média de 26% do lucro dos empreendimentos o que tornaria as Operações Interligadas exitosas no âmbito do setor privado (WILDERODE, 1994 apud MONTANDON, 2009) reforçando a tese de que, longe de ser um mecanismo redistributivista ou de atendimento a uma demanda social, as Operações Interligadas reforçaram a concentração dos investimentos públicos e privados em prol unicamente dos interesses do mercado (FIX, 2001).

A gestão seguinte de Luíza Erundina (Partido dos Trabalhadores-PT, 1989-1992) manteria o mecanismo – apesar das críticas anteriores do partido quanto ao seu caráter bastante controverso – procurando aperfeiçoá-lo com um novo Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal através do qual se buscava “*estabelecer prioridades para as favelas a serem atendidas*” (WILDERODE, 1997 apud CASTRO, 2006: p.59) e impor novos critérios para aprovação das solicitações que levassem em consideração alguns princípios estabelecidos pela SEMPLA (FIX, 2001). Apesar desse projeto, que nem ao menos seria apreciado pela Câmara Municipal²⁴⁰, as Operações Interligadas continuariam a ser aprovadas sob o mesmo argumento da necessidade de financiamento das unidades habitacionais.

Interessante pontuar que a gestão de Erundina – a primeira do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo e seguramente à época com valores

²³⁹ Após 1995, essa contrapartida também poderia se dar de forma pecuniária, como se verá à frente.

²⁴⁰ O Projeto de Lei 200/89 seria retirado pela gestão seguinte.

socialdemocratas e mesmo socialistas, portanto, contrários a benefícios em prol de interesses estritamente privados – faria uso do instrumento sem grandes dificuldades já que, entendimento nosso, a possibilidade de financiamento de moradias era condição suficiente.

A Lei das Operações Interligadas seria modificada na Gestão Paulo Maluf (Partido Progressista Brasileiro-PPB, 1993-1996) pela nova Lei Municipal nº 11.773/95 passando a permitir pagamentos de contrapartida em meios pecuniários a serem depositados no Fundo Municipal de Habitação (FMH) recém-instituído e destinado a investimentos em obras de habitação de interesse social. Concomitantemente, seria criado o “Programa Direito à Moradia” e com esse o alardeado “Projeto Cingapura” que se tornaria símbolo daquela gestão.

Mariana Fix (2001) é categórica ao apontar o caráter “populista” da gestão que combinaria a realização de grandes obras com “ações sociais”, fazendo com que o Prefeito atingisse altos índices de aprovação. Segundo a mesma:

[...] a “guinada social” do prefeito Paulo Maluf, cujo principal símbolo era o programa habitacional Cingapura, foi em parte custeada por especulação imobiliária através de mudanças de zoneamento pela Operação Interligada. Os recursos provenientes da Interligada – dos negócios imobiliários – eram utilizados para fortalecer um programa habitacional duvidoso, promovido através de um poderoso *marketing* político (FIX, 2001: p.75).

Após doze anos de vigência e passando por três gestões com diferentes matizes político-ideológicas, as Operações Interligadas seriam suspensas por determinação judicial tendo sido posteriormente, em 2001, julgadas inconstitucionais pelo entendimento de que feria a Lei de Zoneamento e a primazia da Câmara Municipal em conferir exceções à mesma. Tal como acontecerá com a gestão das Operações Urbanas e das Operações Urbanas Consorciadas, esse período anterior foi marcado por algumas poucas mas substanciais diferenças de matizes político-ideológicas. A partir da seção seguinte, procuraremos sublinhar as nuances que caracterizam e diferenciam as OUCs sob diferentes contextos sejam eles em termos de planejamento e gestão, referentes aos territórios demarcados, seja em relação aos objetivos implícitos ou explícitos bem como aos resultados.

O Plano Diretor de 1991

Voltando à discussão sobre o processo de delineamento das Operações Urbanas como instrumento urbanístico respaldado pelo arcabouço jurídico-legal, é importante relatar a

promulgação da Constituição Federal de 1988 e seu capítulo especial dedicado à Política Urbana – estabelecendo o Plano Diretor como instrumento básico de regência do desenvolvimento urbano e a função social da propriedade como ponto de equilíbrio do ordenamento da cidade – e a aprovação de Lei Orgânica do Município de São Paulo em 1990 na qual a função social da propriedade é exemplificada “*através do combate à especulação imobiliária, da racionalidade do uso da infra-estrutura instalada, da justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização e da recuperação da valorização imobiliária para a coletividade*” (MONTANDON, 2009: p.22). Por outro lado, apesar desse aprofundamento sobre a função social da propriedade, a Lei Orgânica trataria as Operações Urbanas tão somente como uma possibilidade de obtenção de recursos advindos da iniciativa privada sem mencionar seu papel principal de promover transformações urbanísticas, construção de infraestrutura e equipamentos públicos.

Um ano após a aprovação da Lei Orgânica, a Gestão Erundina apresentaria uma nova proposição de Plano Diretor (1991) que, a despeito de sua não aprovação pela Câmara Municipal, traria novos conceitos e propostas de instrumentos urbanísticos voltados ao enfrentamento dos problemas urbanos. O principal deles, certamente, seria o princípio de utilização da infraestrutura urbana existente e a definição de zonas adensáveis e não adensáveis com o estabelecimento o Coeficiente de Aproveitamento igual a um (CA=1) para toda a cidade²⁴¹. Ou seja, a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construção e a edificação acima do Coeficiente Básico dar-se-ia tão somente nas áreas com suporte e infraestrutura já existentes.

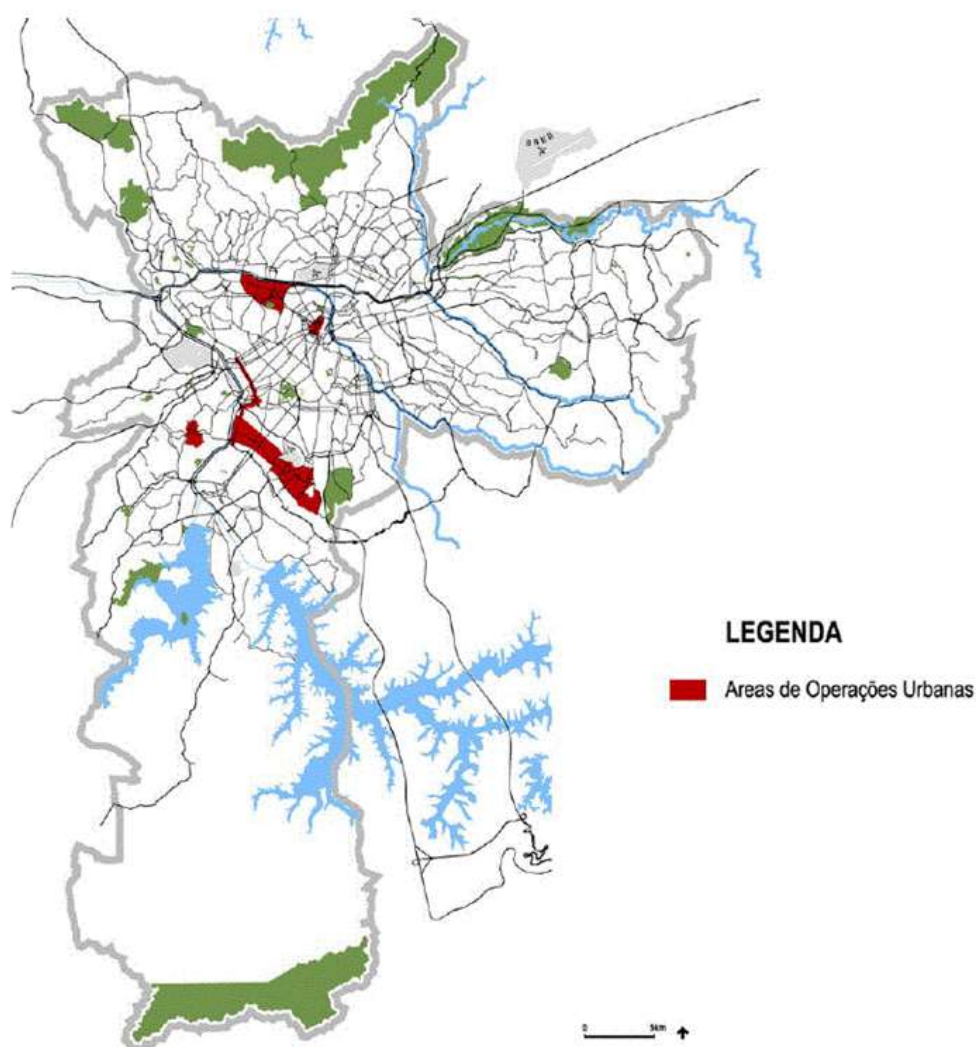
Em relação às Operações Urbanas, especificamente, a proposta de Plano traria novos elementos conceituais, de formato e de modelo de financiamento. Quanto à conceituação, os novos aportes desenvolvidos pelo corpo técnico da SEMPLA seriam empregados na implantação das operações paulistanas nas próximas duas décadas²⁴².

²⁴¹ Cf. CASTRO (2006), tal novo princípio norteador da política de uso e ocupação do solo extinguiria as regras de zoneamento vigente à época e definiria um “*estoque global de área de construção para perímetros definidos dentro de cada zona, em função da infra-estrutura existente*” sendo permitida, na macrozona adensável, verticalização e adensamento mediante outorga onerosa do direito de construir a qual seria baseada no princípio do solo criado. Na macrozona não-edificável (com carência de infraestrutura e equipamentos públicos), o adensamento se daria em áreas pré-definidas como nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com a construção de habitação de interesse social.

²⁴² Cf. MONTANDON (2009), as operações seriam “*um conjunto de intervenções desenvolvidas em determinadas áreas da cidade, sob a coordenação do Poder Público e com a participação de recursos da iniciativa privada, tendo em vista a melhoria do padrão de urbanização com minimização dos recursos públicos*” sendo “*capazes de provocar alterações estruturais no conjunto do espaço urbano através da implantação de novas vias, parques, obras de drenagem e atendimento habitacional para a população de baixa renda*” (SEMPLA, s/d apud MONTANDON, 2009: p.23).

Quanto ao formato, indicava-se a necessidade de explicitação da operação por meio de lei específica que delimitasse o perímetro da operação, o estoque de área edificável, o estabelecimento de um programa de obras, as contrapartidas devidas aos interessados através da realização de obras ou de modo pecuniário, etc. Quanto ao modelo de financiamento, o conceito do solo criado e a concessão de exceções à Lei de Zoneamento seriam um mecanismo de transferência e financiamento de habitação de interesse social em áreas carentes e/ou periféricas da cidade (MONTANDON, 2009)²⁴³.

Figura 17: Operações Urbanas apresentadas paralelamente ao Plano Diretor de 1991



Fonte: MONTANDON, 2009: p. 25.

²⁴³ É importante lembrar, como nos faz esse pesquisador, que essa capacidade de transferência de recursos para outras áreas seria impossibilitada pelo Estatuto da Cidade (2001) devendo, a partir de então, os recursos serem investidos no próprio território da Operação Urbana geradora.

Apesar de o Plano Diretor não especificá-las, foram desenvolvidas e propostas, concomitantemente, cinco Operações Urbanas: Anhangabaú, Água Branca, Água Espraiada, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis, sendo que as três primeiras chegariam ao estágio de Projeto de Lei mas somente a primeira chegaria a ser aprovada na mesma gestão²⁴⁴. O mapa abaixo delimita as áreas dessas operações:

Ao relacionarmos as Operações Interligadas e as Operações Urbanas às possibilidades de atuação da iniciativa privada na reestruturação de áreas degradadas ou com baixo padrão de urbanização, vemos que as primeiras apresentavam muitas limitações ao mercado imobiliário visto que o alcance dos investimentos se davam na escala do lote ou de um conjunto de lotes, diferentemente das Operações Urbanas que ampliarão a área de comercialização de exceções às leis de uso e ocupação do solo (primeiramente com a Outorga Onerosa e posteriormente com a comercialização de CEPACs), ao mesmo tempo em que garantirão um conjunto de investimentos do Poder Público (como implantação de novas vias, parques, sistemas de drenagem e habitação de interesse social) no perímetro definido e que será fundamental para a valorização dos empreendimentos imobiliários (FIX, 2001).

É importante apontar que as Operações Urbanas seriam consideradas – em sua primeira fase de conceituação, delineamento e inserção nas peças de planejamento da política urbana (período de 1983-1992) – um instrumento de características “progressistas” que, por um lado, seriam autofinanciáveis pois cobrariam dos empreendedores as obras de interesse para seus negócios e drenariam recursos para a periferia como um mecanismo redistributivo e, por outro, fariam com que a cidade e a propriedade urbana cumprissem sua função social²⁴⁵.

A gestão “progressista” de Luíza Erundina desenvolveria ambos os instrumentos (as Operações Interligadas e Urbanas) bem como aprofundaria a relação com a iniciativa privada na implantação de projetos de melhoria do padrão de urbanização, de construção de infraestrutura e equipamentos adequando-se à minimização do uso de

²⁴⁴ Cf. CASTRO (2006), a OU Faria Lima-Berrini seria incorporada nas propostas posteriormente como iniciativa do setor privado sendo baseada em um estudo realizado pela EMURB na gestão anterior mas seria transformada em Projeto de Lei, aprovada e implantada nas gestões seguintes. A OU Paraisópolis, por sua vez, não chegaria nem a ser formulada como Projeto de Lei.

²⁴⁵ Cf. considerações de Cândido Malta em entrevista a Mariana Fix (FIX, 2001).

recursos públicos. Ou seja, tal como aconteceu com as administrações municipais progressistas nos países centrais na gestão dos grandes projetos urbanos nas últimas décadas (como em Paris e em Barcelona), por conta da imposição de restrições orçamentárias resultantes de uma nova fase “neoliberal”, as administrações à esquerda em São Paulo (todas as três pelo Partido dos Trabalhadores), se adequariam às parcerias público-privadas, em maior ou menor grau, mas sem fugir do padrão que foi se forjando ao longo do tempo.

As Operações Urbanas na década de 90

As primeiras Operações Urbanas seriam implantadas na década de 90 conduzidas inicialmente pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) como um instrumento que procurava conciliar a “*potencialidade e as necessidades do Poder Público com a potencialidade e as necessidades da iniciativa privada*” (LEFÈVRE, 1991 apud MALERONKA & HOBBS, 2017²⁴⁶), partindo de um princípio análogo ao das Operações Interligadas mas diferindo destas por destinar os recursos arrecadados ao financiamento de outras obras além de habitação. De modo pragmático – não considerando as discussões teóricas que se centravam na promoção das transformações urbanísticas – as primeiras Operações Urbanas paulistanas privilegiaram basicamente a comercialização de potencial construtivo²⁴⁷. Maleronka (2010) é categórica ao afirmar que essas operações, mais do que uma intervenção pensada para modificar toda uma parte do tecido urbano, teriam sido concebidas como um conjunto de Operações Interligadas realizadas em determinados perímetros. No mesmo sentido, pode-se afirmar que as Operações Urbanas, tal como suas congêneres, instituíram uma forma de parceria público-privada que viabilizaria negócios imobiliários lucrativos ao mesmo tempo em que agravariam as desigualdades socioespaciais. Como bem expressa Daniella A. Cota (2010) em tese de doutorado:

As experiências de Operações Urbanas em São Paulo revelam que os empreendimentos somente são efetivados a partir do investimento público em infra-estrutura, associado à concessão de direitos de uso e ocupação mais

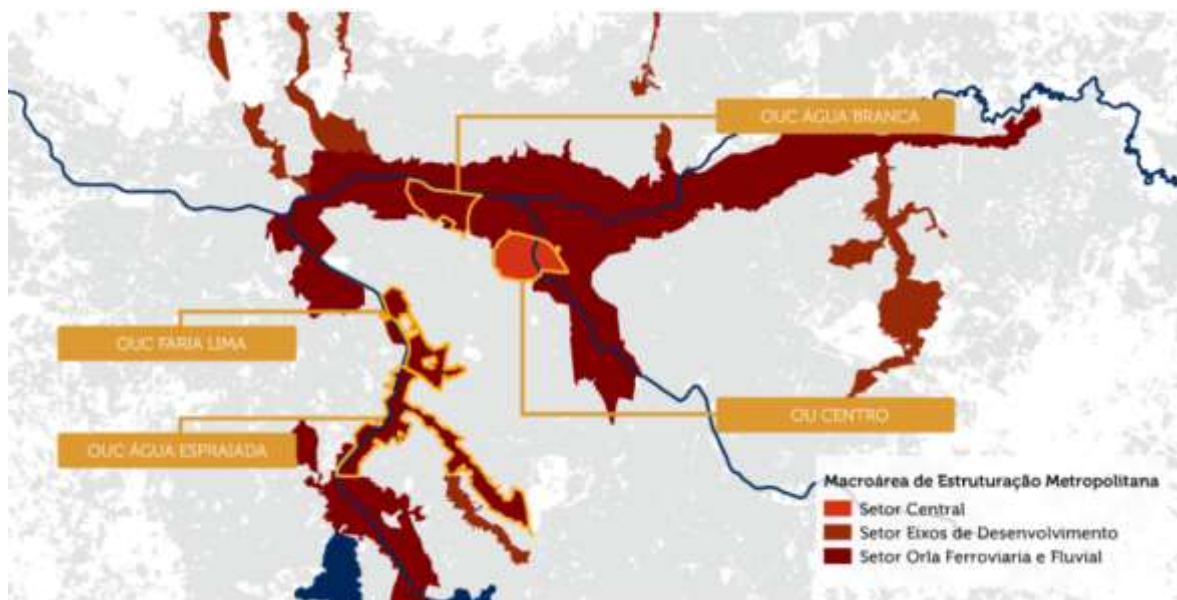
²⁴⁶ MALERONKA, C. HOBBS, J. Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo. Banco Interamericano de Desenvolvimento. NOTAS TÉCNICAS Nº IDB-TN-1355. BID, 2017.

²⁴⁷ Cf. MALERONKA & HOBBS, 2017, também a transferência de potencial construtivo, a alteração de uso e a regularização de edificações construídas em desacordo com a legislação seriam, ainda que em menor escala, utilizadas pelas Operações Urbanas de forma transacional.

permissivos do solo urbano. A operação urbana estimula a produção imobiliária do espaço em áreas inicialmente baratas (próximas às favelas), porém com localização interessante para a atuação do mercado, que vê na região uma possibilidade de alta rentabilidade. O Estado é mobilizado para transformar previamente a área, canalizando recursos públicos que são investidos em infra-estrutura necessária para atrair investimentos imobiliários e alavancar negócios privados. Assim, os investimentos públicos (obras viárias, investimentos em equipamentos culturais, etc.) acabam resultando na valorização da terra urbana, o que é atraente para investidores privados. A pretensa justificativa de recuperação de valorizações fundiárias “caem por terra”, na medida em que o próprio Poder Público, para atrair investidores, é chamado a criar as valorizações imobiliárias antecipadamente. Assim, não se observa, no caso da capital paulista, qualquer resultado relacionado ao pretenso caráter redistributivo do instrumento, em termos de impactos positivos para a coletividade (COTA, 2010²⁴⁸, p.248).

Ao longo de toda a década de noventa, em São Paulo, as Operações Urbanas seriam consideradas como uma “*fórmula mágica da parceria público-privada*”, como “*ovo de Colombo*”, um “*instrumento de humanização das cidades*” e até como “*a única saída para a realização de grandes obras*” diante da patente crise fiscal do Estado (FIX, 2000). Assim é que, tal como apresentado anteriormente, seriam defendidas e utilizadas por gestões à direita e à esquerda do espectro político.

Figura 18: Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo



Fonte: SÃO PAULO, GESTÃO URBANA, 2018²⁴⁹.

²⁴⁸ COTA, D.A. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações em Belo Horizonte. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

²⁴⁹ <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/>

Das cinco Operações Urbanas delineadas na Gestão Erundina, a OU Anhangabaú seria aprovada em 1991 (tendo sido ampliada e renomeada como OU Centro em 1997), as OU Faria Lima e Água Branca em 1995 e a OU Água Espreiada em 2001, posteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade²⁵⁰. Na figura seguinte, um mapa produzido pela Diretoria de Gestão Urbana da atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento (SDUL) posiciona as quatro OUCs na Macroárea de Estruturação Metropolitana definida pelo Plano Diretor de 2014.

Não se tem aqui a pretensão de se fazer uma leitura extensiva dessas operações²⁵¹ mas ressaltar seus pontos específicos e comuns buscando ressaltar suas características principais que nos auxiliarão em definir um modelo do instrumento e, posteriormente, compará-lo aos grandes projetos urbanos estrangeiros analisados no capítulo anterior e, principalmente, à proposta da OUC Bairros do Tamanduateí à frente.

A Operação Urbana Anhangabaú/Centro

A OU Anhangabaú foi a primeira e a única operação aprovada no mandato de Luíza Erundina. Regulamentada pela Lei Municipal nº 11.090/91, buscou recuperar “*os recursos investidos na reurbanização do Vale do Anhangabaú e do Bulevar São João*” obras iniciadas na gestão anterior. Com um perímetro de 84 hectares (bastante reduzido em consideração às operações posteriores), previa a negociação de 150 mil m² de área adicional de construção.

O perímetro da operação corresponde a uma parte do Centro Velho e uma parte significativa do Centro Novo representando uma região vital da cidade com “*inúmeros edifícios de interesse cultural, histórico e arquitetônico, e também edificações mais recentes*” compreendendo um conjunto arquitetônico-urbanístico de grande complexidade e significância na história de São Paulo (Castro, 2006). O mapa seguinte mostra o perímetro da OU Anhangabaú.

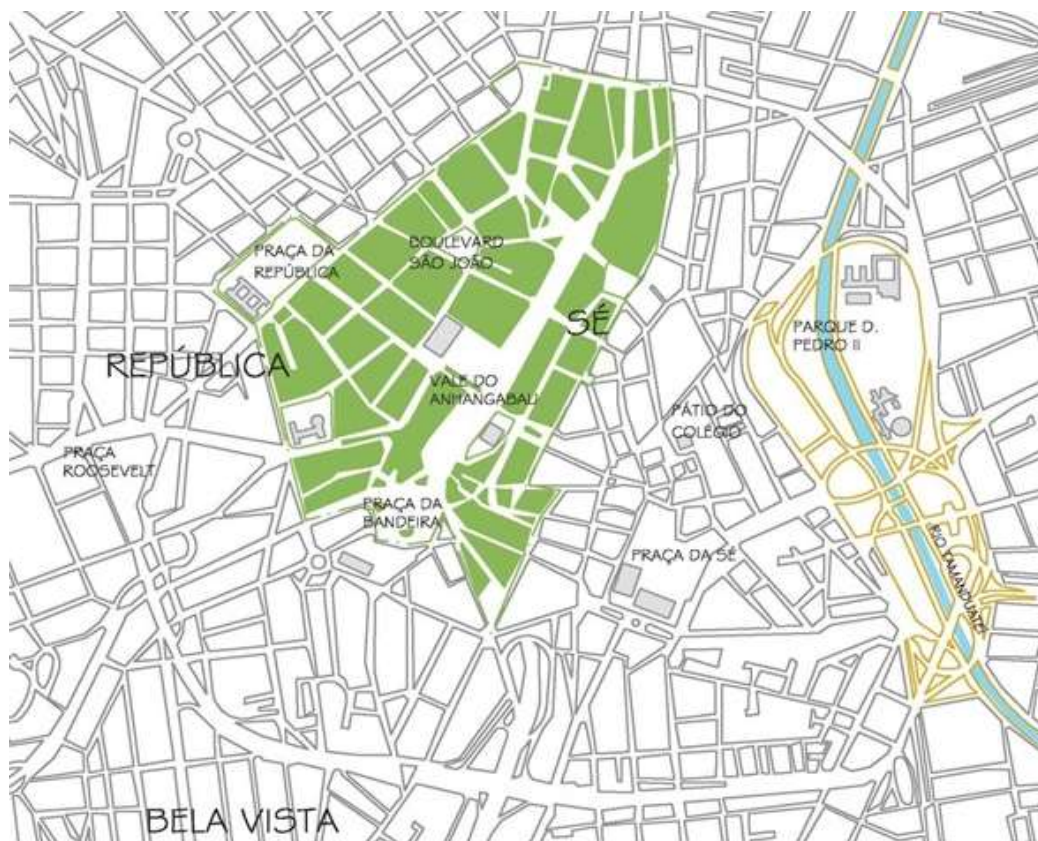
²⁵⁰ Cf. MALERONKA (2010), muito provavelmente, tanto pela evolução conceitual quanto pelo know-how acumulado com as primeiras operações (em especial com a proposição de uso de CEPACs), São Paulo seria tomado como parâmetro para a determinação do instrumento na redação do Estatuto.

²⁵¹ Análises mais aprofundadas das Operações Urbanas paulistanas foi realizada por CASTRO (2006), MONTANDON (2009), MALERONKA (2010), KNAPP (2016) et al.

Os objetivos específicos dispostos na Lei nº 11.090/91 seriam a valorização da paisagem urbana, melhoria da infraestrutura e qualidade ambiental, o incentivo ao melhor aproveitamento dos imóveis, a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, a ampliação e articulação dos espaços públicos e a melhoria das condições de moradia. Quanto às diretrizes urbanísticas, eram as seguintes:

- I. A abertura de praças e de passagens para os pedestres, cobertas ou não, no interior das quadras;
- II. O estímulo ao remembramento de lotes de uma mesma quadra e à interligação de quadras mediante o uso de espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;
- III. A restrição e a disciplina do transporte individual e a maior eficiência do transporte coletivo;
- IV. O uso de mecanismos que propiciem obras de conservação e restauro dos edifícios de interesse histórico-arquitetônico e ambiental;
- V. O incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas;
- VI. A composição das faces das quadras, de modo a valorizar os imóveis de interesse arquitetônico e a promover a harmonização do desenho urbano;
- VII. A adequação [...] do mobiliário urbano existente e proposto;
- VIII. O incentivo ao uso residencial na área da Operação (SÃO PAULO, LEI MUNICIPAL nº 11.090/91).

Figura 19: Perímetro da OU Anhangabaú



Fonte: Ferreira, s/d.

De modo a atingir tais objetivos, seriam utilizados quatro tipos de mecanismos: i) exceções à legislação de uso e ocupação do solo; ii) a regularização de construções, reformas e ampliações; iii) a transferência de potencial construtivo e; iv) a cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo. As exceções à legislação de uso e ocupação do solo em vigor, com objetivos de realizar melhorias no espaço público, se dariam com a comercialização de um estoque de área construída adicional (ACA) de 150.000 m², tal como comentado anteriormente. A regularização de construções em desacordo com a legislação vigente exigiam contrapartidas de 200% dos benefícios concedidos (CASTRO, 2006). A transferência de potencial construído de imóveis com valor histórico e arquitetônico para outros terrenos fora da área da operação buscaria, por um lado, preservar esses imóveis e, por outro, arrecadar valores para o custeio do restauro dos imóveis de valor histórico, dos calçadões, no mobiliário urbano e de obras de infraestrutura na região (SEMPLA, s/d apud MONTANDON, 2009). E, por fim, a cessão onerosa de espaço aéreo e subterrâneo teria o objetivo de aumentar o espaço de circulação de pedestres não tendo, contudo, contrapartidas definidas *a priori*. Tais estratégias, no entanto, não atrairiam o interesse e os investimentos do mercado imobiliário o que pode ser comprovado pelo baixo montante de arrecadação da operação ao final do prazo de vigência estimado em R\$ 4,0 milhões frente a uma expectativa de R\$ 100,0 milhões relativos ao total de potencial construtivo²⁵².

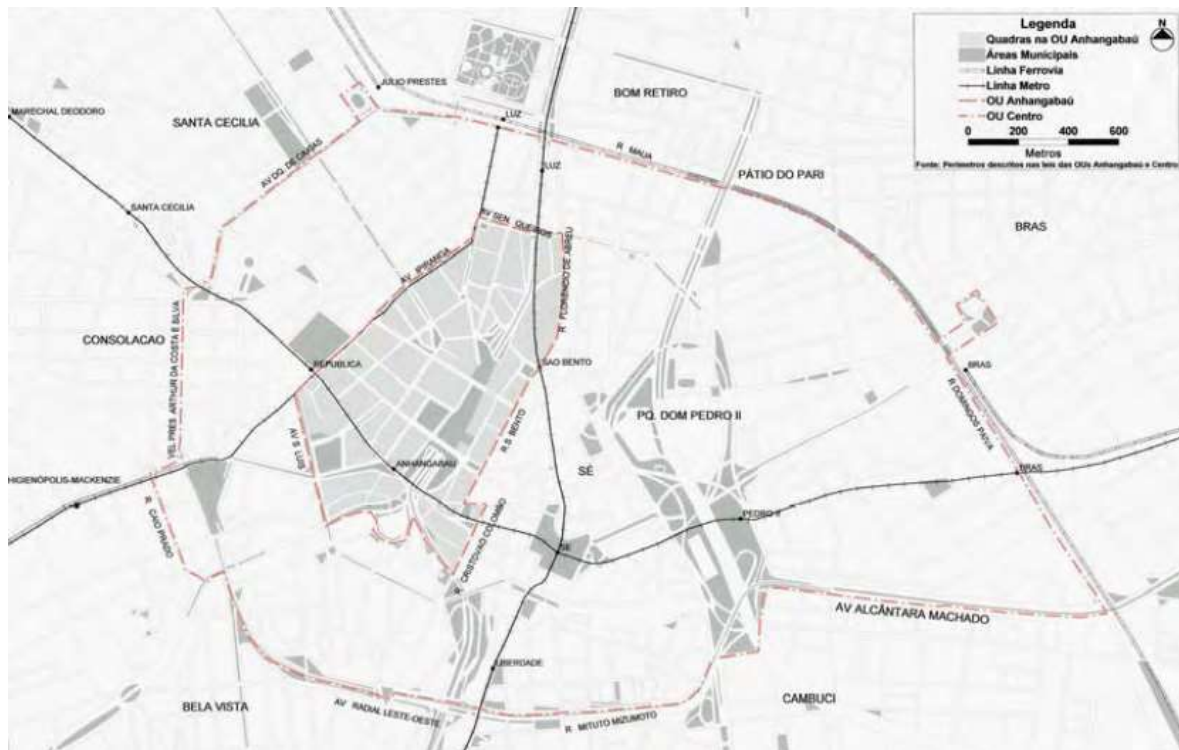
A OU Anhangabaú tinha como pressuposto que – uma vez oferecidos os mecanismos de fomento acima apresentados – a atratividade a novos empreendimentos imobiliários dentro do perímetro seria crescente, apesar da tendência de migração de atividades empresariais da região central para outras regiões da cidade. Diante disso, ficou patente que o mercado imobiliário não se interessava por comprar as exceções ao zoneamento oferecidas pela operação.

Tendo expirado o prazo de vigência da OU Anhangabaú em 1994 e com um diagnóstico de insucesso de implementação, a nova Gestão Maluf (PPB, 1993-1996) desenvolveria um novo projeto ampliando seu perímetro em sete vezes a área original para 582

²⁵² Cf. CASTRO (2006), até setembro de 1992, tão somente cinco propostas teriam sido protocoladas, sendo três delas utilizando o mecanismo de regularização.

hectares²⁵³, mantendo a lógica de transferência de potencial construtivo para áreas externas à operação e dispondo de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo dentro de seus limites. A seguir, apresenta-se um mapa relacionando os perímetros da OU Centro e da OU Anhangabaú.

Figura 20: perímetros das OUC Anhangabaú e Centro



Fonte: CASTRO, 2006: p.148.

Por meio da Lei Municipal nº 12.349/97, a nova OU Centro manteve as premissas de intensificação e diversificação da ocupação e do uso do solo, de restauro dos imóveis de caráter histórico e de qualificação do desenho urbano mas não avançou na apresentação de um programa de obras e investimentos²⁵⁴. Não havendo um prazo específico para o término dessa operação, a mesma ampliava as possibilidades de participação dos investidores privados propondo uma série de incentivos à iniciativa privada, quais sejam:

²⁵³ Atualmente, a área da OU Centro é de 663 hectares, cf. o portal da Prefeitura Municipal <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>.

²⁵⁴ Ficaria à cargo da Comissão Executiva a definição dos investimentos a serem realizados.

- a) [o] estímulo ao remembramento de lotes, para obtenção de terrenos maiores;
- b) [o] estímulo especial para o setor hoteleiro, com flexibilização da lei dos hotéis;
- c) [a] facilidade para regularização de imóveis;
- d) [a] transferência do potencial construtivo dos imóveis preservados para outras áreas da cidade;
- e) [a] modificação dos índices urbanísticos mediante contrapartida financeira [...];
- f) [a] dispensa de contrapartida financeira para os primeiros 36 meses de vigência da Lei (cap. IV – Disposições Transitórias e Finais, Lei Municipal nº 12.349/97).

Tais incentivos corroboram a estratégia da OU Centro de transferir a ênfase na preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, no melhor aproveitamento de imóveis subutilizados e na melhoria dos espaços públicos anteriormente dada pela OU Anhangabaú para a atração de recursos privados buscando a implantação de novos empreendimentos (LABHAB &FAUUSP, 2005 apud MONTANDON, 2009)²⁵⁵.

É digno de nota que – tal como indica Castro (2006) – a OU Centro, mais do que um esforço de reformulação da fracassada OU Anhangabaú, foi também resultado de um processo desenvolvido pela Associação Viva o Centro²⁵⁶ que culminaria com a elaboração e implantação do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (Procentro) pela Gestão Maluf em 1993. Tal programa tinha como meta “*reverter o processo de deterioração, desvalorização e esvaziamento do Centro*” e estipulava diretrizes para a reformação de políticas públicas para a área central, principalmente, “*a recuperação da valorização imobiliária, a ordenação e limpeza dos espaços públicos com a retirada do comércio ambulante e remanejamento de terminais de ônibus e a melhoria de acesso e estacionamento de veículos particulares*” (CASTRO, 2006: p.147).

Dessa forma, a OU Centro seria criada com o objetivo de “*promover a melhoria e a revalorização da área central, para atrair investimentos imobiliários, turísticos e culturais e reverter o processo de deterioração do Centro*”²⁵⁷ abrangendo tanto o

²⁵⁵ Cf. LABHAB &FAUUSP apud MONTANDON (2009).

²⁵⁶ A Associação “Viva o Centro” teria sido uma iniciativa do ex-presidente do Banco Central do Brasil e ex-Ministro da Fazenda, à época, presidente do Banco de Boston, Henrique Meirelles, que buscou um grupo de entidades com a intenção de criar um processo de requalificação da área central de São Paulo nos mesmos moldes do ocorrido em Boston na região do *Quincy Market* (CASTRO, 2006) tal como já relatado na experiência de regeneração urbana de *Boston Waterfront*.

²⁵⁷ Cf. o portal da Prefeitura Municipal <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>.

Centro Velho quanto o Centro Novo e partes dos bairros da Vila Buarque, Santa Ifigênia, Bexiga, Brás e Glicério.

Seus objetivos específicos são os de:

- Melhoria urbana e da qualidade de vida de seus [...] moradores e usuários permanentes, especialmente dos moradores de habitações subnormais, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infraestrutura [...];
- Aproveitamento adequado dos imóveis;
- Diversificação de usos, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;
- Incentivo à preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, inclusive com incentivo à vitalidade cultural;
- Ampliação e articulação dos espaços de uso público;
- Melhoria das condições de acessibilidade à área central da cidade;
- Incentivo à localização de órgãos da administração pública dos três níveis de governo na área central da cidade (SÃO PAULO, 2016a: p.9).

Relacionadas a esses objetivos, a OU Centro apresenta as seguintes diretrizes urbanísticas:

- Adequação [...] do mobiliário urbano existente e proposto;
- Incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas;
- Incentivo à construção de habitações e de garagens; à recuperação e reciclagem de prédios públicos existentes na área central;
- Desestímulo à permanência e proibição de instalação de novos estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, madeiras e frutas na área da Operação Urbana;
- Estímulo ao remembramento de lotes e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;
- Incentivo à construção de habitações e de garagens, à recuperação e reciclagem de próprios públicos;
- Abertura de praças e de passagens para pedestres no interior das quadras;
- Disciplina do espaço destinado ao transporte individual e a adequação dos espaços destinados ao transporte coletivo (ibidem).

Ainda que sejam vários os incentivos concedidos, a OU Centro não tem conseguido produzir resultados urbanísticos e financeiros significativos principalmente se levarmos em conta que a mesma já tem vinte anos de vigência. Se por um lado o mecanismo da transferência de potencial construtivo deixou de ser mais atrativo ao setor privado tal como se mostrou nos primeiros anos²⁵⁸, a arrecadação financeira líquida acumulada até 2016 chegou a aproximadamente R\$28,6 milhões com a negociação de potencial adicional de 94.269,90 m² e tão somente 50,82 m² de regularização, extremamente

²⁵⁸ Entre 1997 e 2016, foram contabilizadas ao todo 37 propostas de transferência de potencial construtivo contra 60 propostas de exceções à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

baixo em comparação às demais operações paulistanas. Em relação às intervenções e investimentos públicos, os poucos recursos arrecadados foram utilizados na desapropriação das áreas do projeto da Nova Luz e da Praça das Artes, no Corredor Cultural Xavier de Toledo, em obras na Rua do Gasômetro, na Praça Roosevelt e em projetos para o Vale do Anhangabaú e Parque Dom Pedro. Também, até dezembro de 2016, estavam já aprovadas as obras da Praça das Artes, do conjunto habitacional de interesse social na Rua Sete de Abril e a execução de um Censo de Cortiços.

É importante pontuar que ainda se faz necessário uma revisão da OU Centro para sua adequação ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016), conforme determinado pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, o que implica em, por um lado, adequação à nova realidade da área central de São Paulo e, por outro, na elaboração de um EIA-RIMA, um programa para solução habitacional da região, a definição de um conjunto de instrumentos urbanísticos e programas de intervenções e a emissão de determinada quantidade de CEPACs que seja proporcional ao estoque de potencial adicional de construção restante.

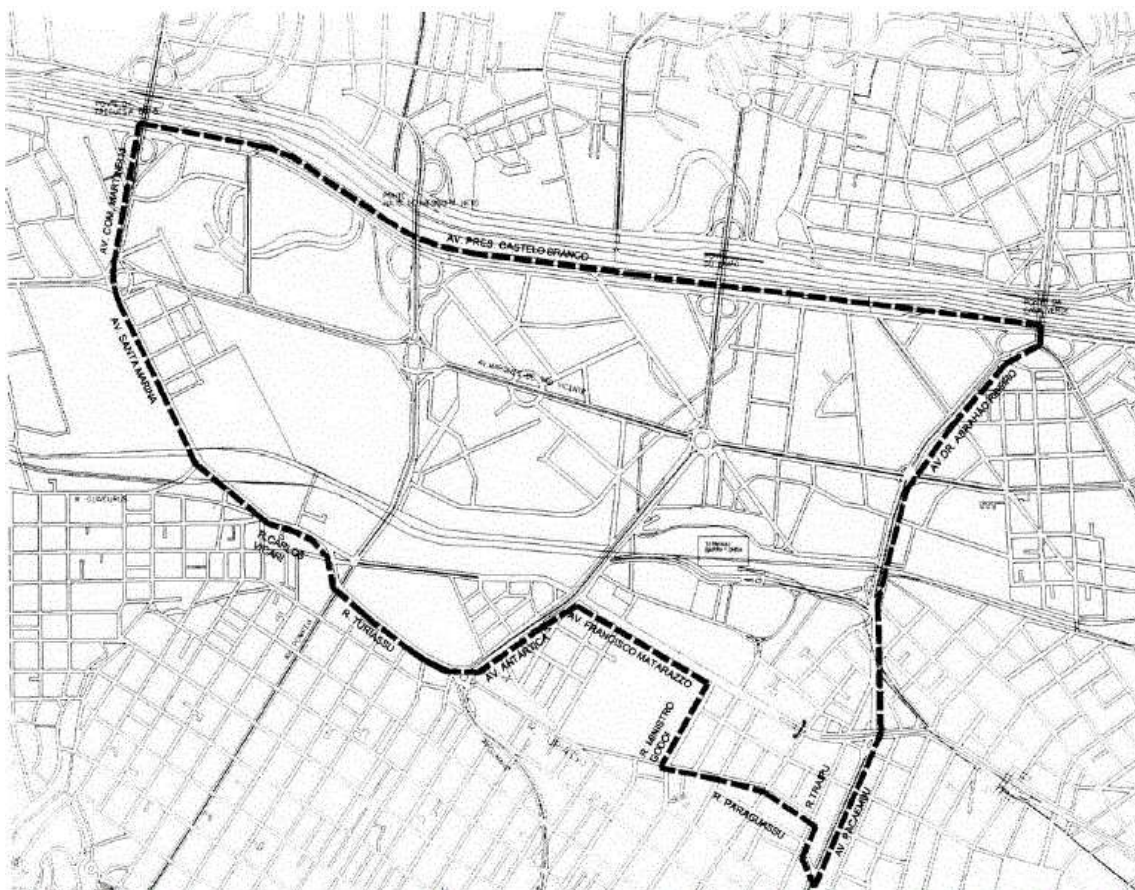
Ainda mais, a revisão da OU Centro, através de nova lei, precisa se adequar aos princípios e instrumentos de gestão democrática já que atualmente o mecanismo de governança se dá com uma Comissão Executiva formada por membros da sociedade civil (Movimento Defesa São Paulo, Associação Viva o Centro, FEBRABAN, SECOVI, Sindicato dos Bancários, Instituto de Engenharia, IAB, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos) e membros do Poder Público (SP-Urbanismo, Secretarias de Desenvolvimento Urbano, Cultura e Habitação e Câmara Municipal).

A Operação Urbana Água Branca

A OU Água Branca foi instituída em maio de 1995 (Lei Municipal nº 11.774/95) – quatro anos após sua indicação na proposta do Plano Diretor de 1991 – com a intenção de transformar uma região caracterizada por grandes glebas ociosas e por áreas alagáveis, um perfil industrial decadente, grande proximidade da área central, eixos rodoviários e transporte público abundante. A região – cujo processo de urbanização se deu ao longo do século XX relacionado às estradas de ferro e à proximidade do Rio Tietê – seria caracterizada por grandes áreas industriais que, a partir do final dos anos

60, sofreriam um processo de substituição por atividades de armazenamento, distribuição e de prestação de serviços, assim como outras áreas da metrópole paulista num amplo movimento de reestruturação produtiva (RAMOS, 2001 apud CASTRO, 2006). Ao mesmo tempo, a proximidade da área central e de bairros residenciais como Perdizes e Pompeia bem como a acessibilidade viária tornaria a região naturalmente apta a processos de reestruturação urbana, assim é que, desde o projeto do Plano Diretor de 1985, a área seria considerada com potencial de receber uma operação urbana (CASTRO, 2006). O mapa a seguir, apresenta o perímetro da OUC Água Branca:

Figura 21: Perímetro da OU Água Branca



Fonte: EMURB (s/d) apud CASTRO (2006)

De outro modo, se por um lado a região da Água Branca era caracterizada por obstáculos físico-estruturais (as linhas férreas, as várzeas e as grandes glebas), por outro apresentava condições propícias para o estabelecimento de um processo de revalorização e redesenvolvimento por conta da proximidade de vias de circulação de

alta capacidade (Marginal Tietê, Avenidas Pacaembu, Francisco Matarazzo, Sumaré e Pompeia), da oferta de transporte de alta capacidade (trem metropolitano e metrô), proximidade de bairros com bom padrão de ocupação, existência de grandes áreas públicas e privadas subutilizadas e a existência de equipamentos de lazer e cultura de grande significância (Sesc Pompeia, Memorial da América Latina e Parque Fernando Costa) (MAGALHÃES JUNIOR, 2005²⁵⁹).

Com perímetro de 487 hectares²⁶⁰ e gestão sob responsabilidade da EMURB²⁶¹, o objetivo geral da OU Água Branca seria de promover o desenvolvimento urbano, a qualidade de vida, a valorização da paisagem urbana e melhorar a infraestrutura da região. Em termos mais específicos, suas diretrizes urbanísticas buscariam:

I – promover o adensamento e a reestruturação da área, pelo estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando o controle do uso industrial, a oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, e a produção de habitações de interesse social para assentamento da população favelada residente no perímetro;

II – promover a otimização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer alocados na área;

III – induzir a ocupação racional dos grandes terrenos vazios existentes na região pelo reparcelamento do solo e da alteração, ampliação e implementação do sistema viário local, tendo em vista as novas diretrizes de uso e ocupação do solo propostas;

IV – Viabilizar a melhoria e a expansão do sistema de drenagem na área da Operação e em suas imediações;

V – Viabilizar a implantação de equipamentos coletivos e de áreas verdes, tendo em vista o atendimento da população e à melhoria da qualidade ambiental;

VI – Garantir à população padrões ambientais e paisagísticos adequados, tanto para criação de espaços públicos que propiciem relações de convívio mais amplo quanto para sua própria segurança;

VII – Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação Urbana (Lei Municipal nº 11.774/95).

O mecanismo de viabilidade econômico-financeira da operação dar-se-ia principalmente pela Outorga Onerosa do Direito de Construir com a oferta de 1.200.000 m² de estoque

²⁵⁹ MAGALHÃES JÚNIOR, J. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição. Arqtextos, São Paulo, ano 06, n. 066.03, Vitruvius, nov. 2005

²⁶⁰ O Projeto de Lei inicial apresentado à Câmara Municipal em 1992 incluía também o Parque Fernando Costa e um conjunto de quadras à esquerda (limitado ao sul pela Rua Turiassu) totalizando um perímetro de 505 hectares.

²⁶¹ Quanto à gestão da operação, a EMURB seria definida como órgão gestor, cabendo à Comissão Normativa de legislação Urbanística (CNLU) a função de aprovação final das propostas urbanísticas e das contrapartidas e função de única instância de participação.

de potencial adicional de construção (sendo 300.000 m² para uso residencial e 900.000 m² para usos não residenciais), com a cobrança de contribuições de melhoria e com recursos do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) para construção de habitação de interesse social mas também com regularização de construções, reformas e ampliações, com cessão onerosa de espaço aéreo e subterrâneo e transferência de potencial construtivo para edifícios de valor histórico, cultural e arquitetônico. O potencial construtivo máximo seria limitado a CA=4.

As contrapartidas que financiariam o custeio do conjunto das obras públicas poderiam ser pagas de forma pecuniária, com bens imóveis ou com o financiamento de obras públicas. O conjunto das obras públicas – conformadas como um Programa de Obras – se concentrariam em investimentos no sistema viário, na revisão do sistema de macro e micro drenagem e na construção de unidades habitacionais de interesse social.

De acordo com Castro, o principal pressuposto da OU Água Branca seria de que *“os benefícios urbanísticos concedidos em relação às restrições do zoneamento [...] seriam suficientes para desencadear um amplo conjunto de transformações urbanas, fundado em um conjunto de obras públicas que seriam financiados pelo setor privado”* (CASTRO, 2006: p.135) de modo que a participação do setor imobiliário seria impulsionada simplesmente pela possibilidade de auferir um maior adensamento construtivo.

Não obstante, as previsões de adesão do setor privado que acionariam o mecanismo de viabilidade econômico-financeira para financiamento das obras públicas se mostraram frustradas numa primeira etapa. Nos cinco primeiros anos de vigência da operação, apenas duas propostas de comercialização de potencial adicional seriam deferidas totalizando 58.443 m² de consumo do estoque (SÃO PAULO, 2016c). Uma dessas propostas seria a do Centro Empresarial Água Branca – empreendimento de grande porte com previsão de construção de doze torres de escritórios das quais apenas quatro foram construídas e que enfrentaria dificuldades financeiras posteriormente – cujo pagamento da contrapartida dar-se-ia por meio da realização de duas obras públicas: o prolongamento da Avenida Auro Soares de Moura Andrade e a restauração da “Casa das Caldeiras”, um edifício de valor histórico pertencente ao complexo das Indústrias Reunidas Matarazzo. É importante frisar que tais obras acabaram por beneficiar e valorizar o próprio empreendimento uma vez que era facultado aos empreendimentos a

escolha das obras dado um rol previamente apresentado pela CNLU (MONTANDON, 2009).

Apesar da baixa adesão à operação, a região nesse período receberia novos empreendimentos imobiliários que, no entanto, não usufruíram dos benefícios do instrumento denotando uma adequação razoável do zoneamento da área em relação às expectativas do mercado (MAGALHÃES JUNIOR, 2005). Nesse sentido, criou-se um entendimento de que alguns dos parâmetros e mecanismos da OU Água Branca necessitavam de ajustes já que não seria possível atribuir o fracasso da operação à falta de interesse mercado.

Na Gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004), duas tentativas estratégicas de incrementar o interesse à área seriam levadas a cabo: a proposta de construção de uma “cidade olímpica” atrelada ao projeto de candidatura de São Paulo como sede dos Jogos Olímpicos de 2012 e o concurso nacional de projetos “Bairro Novo”. Na primeira, em 2002, o projeto paulistano para os jogos suscitaria a possibilidade de repensar o processo de requalificação da área da OU Água Branca caracterizada pela proximidade do Centro histórico e pela disponibilidade de grandes áreas vazias. Como um dos cinco núcleos propostos para receber equipamentos olímpicos dentro da malha urbana, a região receberia as instalações da Vila Olímpica e do Estado Olímpico com a intenção de maximizar seus usos após os jogos. Na segunda, em 2004, a Prefeitura de São Paulo promoveria um concurso visando à ocupação e proposição de novas atividades para as glebas e edificações subutilizadas o que reforçaria uma intenção de revisão da OU Água Branca. O concurso buscava questionar a escala de intervenção razoável e necessária para o funcionamento do instrumento de modo a modificar o *status* de subutilização e qual o modelo mais adequado para essa intervenção naquele momento²⁶².

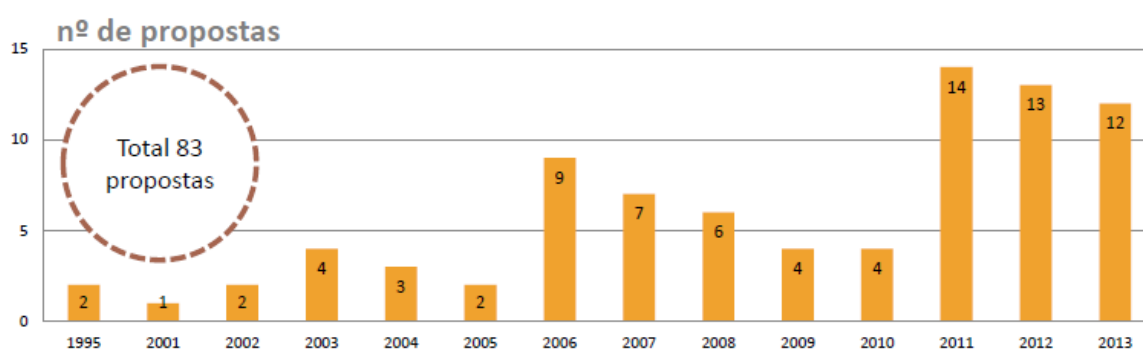
É importante pontuar também que, na Gestão Suplicy, um novo Plano Diretor (Lei Municipal nº 13.430/2002) – a ser discutido à frente – traria novas e significativas transformações aos conceitos, à abrangência e à operacionalização das Operações Urbanas trazidas pelo advento do Estatuto da Cidade, aprovado no ano anterior. Em vista disso, todo um esforço de reavaliação das práticas das Operações Urbanas seria realizado, porém a revisão formal da OU Água Branca através de uma nova lei só se

²⁶² Cf. Montandon, tais estudos desenvolvidos e os resultados obtidos possibilitariam “*um ensaio para a revisão da [OU] Água Branca, principalmente no que se refere à definição de um plano urbanístico com estoques de potencial adicional de construção majorados, melhor definição das obras públicas e maior controle urbanístico do padrão tipológico das quadras*” (MONTANDON, 2009: p. 50).

daria em 2013, com a aprovação da Lei Municipal nº 15.893/13 da Operação Urbana Consorciada Água Branca pela Gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016).

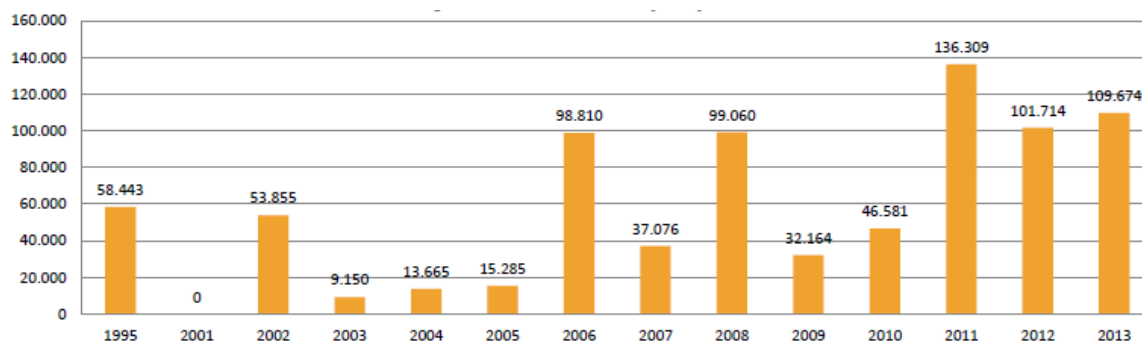
Ao longo desse período – de 1995 até 2013 – 83 propostas de empreendimentos aderindo à OU Água Branca foram concretizadas, consumindo um total de 811.786 m² de área adicional tal como pode ser conferido nos gráficos seguintes:

Gráfico 01: Propostas deferidas de participações privadas (por ano de protocolo)



Fonte: SP-Urbanismo, 2016: p.14.

Gráfico 02: Área adicional de construção consumida (m²)



Fonte: SP-Urbanismo, 2016: p.14.

Nesse período, é importante frisar, o consumo do estoque de área residencial adicional ofertada seria de 100% (300.000 m²) enquanto o de área não-residencial ficaria apenas em 34% (aproximadamente 305.000m²)²⁶³. Tais resultados, representando um êxito

²⁶³ Cf. OTTONI (2016), até 2015, essa quantia se elevaria a 56,86% (512.000 m²) com 12,67% (114.044 m²) ainda em análise.

parcial na consecução das metas de venda de estoques, pode ser explicada seja pela concorrência de outras regiões (principalmente das OUCs Faria Lima e Água Espraiada) (SILVEIRA, 2014 apud OTTONI, 2016²⁶⁴), seja pela inadequação dos parâmetros urbanísticos estabelecidos pela OU Água Branca (MALERONKA, 2010). No sentido oposto, dados os resultados nesse período de 1995 a 2013, foram investidos tão somente 8% dos valores arrecadados nas intervenções previstas, bastante baixo se comparamos com o grau de inversão das demais operações em andamento, deixando de tornar a área um tanto mais atrativa aos olhos do mercado e da população.

A despeito disso, conforme pode ser constatado nos gráficos anteriores, à parte a primeira década com baixíssima adesão, a OU Água Branca tornar-se-ia, ano após ano, mais interessante aos negócios imobiliários, principalmente, como se verá à frente, após a revisão da Lei.

No que tange às intervenções realizadas nesse período, houve uma concentração em obras viárias (Av. Auro Soares de Mora Andrade, conexões entre a Av. Francisco Matarazzo e Rua Tagipuru, Ponte Júlio de Mesquita Neto e obras de requalificação de diversas vias dentro do perímetro), além da realização de obras emergenciais de reforma e readequação do conjunto popular da Favela do Sapo e de obras de drenagem dos Córregos Água Preta e Sumaré. É importante pontuar que das treze obras citadas na Lei nº 11.774/95, nove delas tratavam de obras viárias.

Para a urbanista Raquel Rolnik (2012), as atividades da OU Água Branca estariam se resumindo à negociação entre potencial construtivo acima do zoneamento e a realização de obras viárias em detrimento do atendimento dos objetivos mais amplos de reestruturação urbana tais como a promoção de novos padrões urbanísticos, a produção de habitação de interesse social e a recuperação de espaços públicos. Tal crítica se deu em um momento em que a Prefeitura Municipal na Gestão Gilberto Kassab (Democratas, 2009-2012) empreendia uma revisão da operação buscando adensar a região entre as linhas férreas e o Rio Tietê com a oferta de mais 1,85 milhões de m² de potencial adicional construtivo sendo 1,05 milhão de m² para uso residencial através do lançamento de CEPACs no mercado (o que se concretizaria um ano depois na Gestão Haddad com a aprovação da nova Lei).

²⁶⁴ OTTONI, C.K.B. A Operação Urbana Água Branca e a Transformação do Espaço na Barra Funda. Mestrado (Dissertação). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

Tendo em conta a modificação do perfil da região, a permanência de problemas estruturais bem e a necessidade de uma nova reordenação da ocupação territorial, esforços de planejamento urbanístico vinham sendo realizados nos últimos anos resultando em dois planos urbanísticos em 2009 e 2012. No primeiro dos planos, elaborado pela EMURB, foram instituídos quatro princípios gerais: i) melhorar as condições de mobilidade para veículos e pedestres no interior da área; ii) reurbanizar a orla ferroviária; iii) implantar um sistema de áreas verdes associado ao sistema de drenagem e; iv) recuperar referenciais paisagísticos. O primeiro item resultaria em proposta de um sistema de circulação que conectaria todas as áreas internas ao perímetro da operação criando uma malha mais contínua e interligada aos traçados lindeiros. Quanto ao segundo, a EMURB e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) buscariam integrar as diretrizes dessa última ao plano urbanístico da operação o que resultaria em um rol de objetivos e ações articuladas e vinculadas principalmente à definição de áreas para concessão urbanística e viabilização de implantação de habitação de interesse social e mercado popular. Quanto ao terceiro e quartos itens, no ano de 2010, um EIA-RIMA seria elaborado para respaldar a viabilidade ambiental da operação e solicitar licenças ambientais à Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) propondo medidas como melhoria de drenagem através de lagoas de amortecimento das águas pluviais, contenção das margens dos córregos, recomposição de vegetação ciliar e melhoria dos sistemas de drenagem (OTTONI, 2016). O plano urbanístico seria extremamente detalhado ao elencar todo um conjunto de objetivos, diretrizes, projetos e ações para cada setor da operação, sendo seguido pela realização de estudos econômicos, de capacidade de suporte e de estudos ambientais, já citados. Quanto às novas diretrizes para a revisão de Lei nº 11.774/95, foram as seguintes:

- Adequação à legislação federal (Estatuto da Cidade) e municipal (Plano Diretor Estratégico);
- Instituição de gestão compartilhada da conta vinculada com a sociedade civil, transformando a OUAB em Operação Urbana Consorciada (OUC);
- Elaboração de Estudos de Impacto Ambiental;
- Instituição de CEPACs;
- Adequação da destinação e distribuição do estoque de área adicional;
- Alinhamento da Operação Urbana aos novos parâmetros de uso do solo e oferta de transporte público;
- Alinhamento da Operação Urbana à demanda pelo uso residencial, preservando as atividades geradoras de emprego; criação de incentivos ao padrão residencial médio;
- Adequação do programa de investimentos aos novos objetivos (EMURB, 2009 apud OTTONI, 2016: p.195).

Quanto à instituição dos CEPACs, todo um estudo referente à situação do mercado imobiliário da região seria realizado com o objetivo de delimitar novos estoques de área construída adicional que seriam estabelecidos bem como os valores estimados dos CEPACs a serem lançados.

Após a criação da EMURB e criação da SP-Urbanismo (vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano) em dezembro de 2009, a nova concepção de operação urbana (com plano urbanístico e mecanismos de gestão) e o EIA-RIMA seriam examinados pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) o qual, posteriormente, emitiria uma Licença Ambiental Prévia (LAP) apresentando várias recomendações que resultaram em novos estudos econômicos e na reformulação do plano urbanístico e que culminariam com o Projeto de Lei da nova OUC Água Branca em 2012.

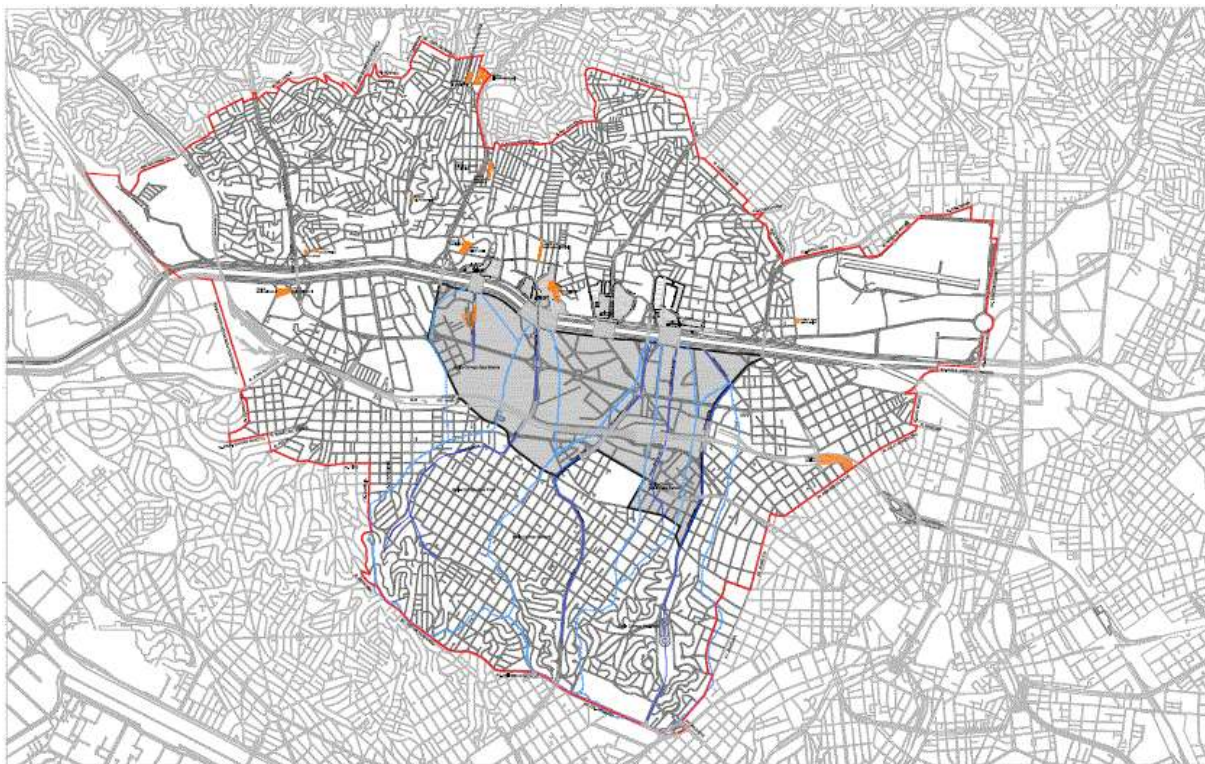
Tal plano, então, seguindo os princípios do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, se fundaria na ideia de cidade compacta, do uso de transporte coletivo de média e alta capacidade e no urbanismo como “gerador de valor” social, cultural e econômico. Sob tais termos, seus novos princípios seriam: i) fomento ao transporte coletivo e mobilidade não-motorizada; ii) inclusão e diversidade social; iii) adensamento com uso misto; iv) ordenamento e valorização da paisagem; v) melhorias ambientais e de infraestrutura e; vi) viabilidade ao longo do tempo. Dentre as muitas propostas inovadoras alinhadas a tais princípios, é digno de nota a criação de uma área externa à operação (um perímetro expandido) com extensão de alguns de seus benefícios como a urbanização de favelas nessa nova área e a construção de pontes sobre o Rio Tietê para pedestres e ciclistas. Outra inovação do plano foi a criação de dois tipos de CEPACs – residencial e não-residencial – com estoques vinculados entre si de modo que um não se valorizasse em prejuízo do outro ao mesmo tempo em que o consumo de um tipo incentivasse o consumo do outro. Em termos práticos, a construção de escritórios e de empreendimentos de alto padrão deveria incentivar a construção de prédios de apartamentos e, em última instância, induzir ao uso misto e mais denso do território.

O processo de aprovação da nova Lei Municipal seria marcado, todavia, por intensas discussões nas audiências públicas e reuniões técnicas entre representantes de movimentos sociais, de associações de classe ligadas aos interesses privados e por atores políticos. Aprovada em novembro de 2013, a Lei nº 15.893/2013 se adequaria à legislação federal e municipal, traria novas diretrizes tais como a fachada ativa e o

perímetro de integração e dividiria o estoque adicional (residencial e não-residencial) com equivalências de CEPACs diferenciadas pelos vários setores e subsetores do perímetro, tal como pode ser visualizado figura 23²⁶⁵.

Com um novo perímetro de 540 hectares e um horizonte de tempo de 20 anos, a nova operação disponibilizaria mais 1.850.000 m² de estoque de área adicional sendo 1.350.000 m² para uso residencial e 500.000 m² para uso não residencial, ou seja, uma proporção de aproximadamente 3 para 1. Também indicaria um perímetro expandido²⁶⁶ de modo a permitir a reorientação de investimentos em habitação de interesse social e de obras de drenagem para além do perímetro básico. A figura seguinte apresenta essa nova área:

Figura 22: Perímetro Expandido da OUC Água Branca



Fonte: www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br

²⁶⁵ A nova Lei da OUC Água Branca manteria os setores anteriores dividindo os estoques de modo que se concentrassem na porção ao norte das linhas férreas sob o argumento de que a porção seria mais densa e concentradora de polos geradores de tráfego.

²⁶⁶ A área do perímetro expandido teria mantida os coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo bem como as regras de uso e ocupação do solo continuariam definidas pelos planos regionais de cada subprefeitura.

Com a oferta de 2.190.000 CEPACs (residenciais e não-residenciais), a Prefeitura previa à época arrecadar R\$3 bilhões possibilitando, dentre diversas ações, a construção de 5.000 moradias de interesse social, reformar e qualificar quatro conjuntos já consolidados²⁶⁷. Outro ponto fundamental seria a intenção de povoar com 60 mil novos moradores a região até então de baixa densidade. Nesses termos, a OUC Água Branca – diferentemente da Faria Lima e da Água Espreiada – procuraria manter os moradores na região e trazer novos moradores e trabalhadores buscando promover uma ocupação mais diversa em relação às faixas de renda. O Prefeito Fernando Haddad, na ocasião da sanção da nova Lei se pronunciaria exatamente nesse sentido:

“Queremos bairros mistos. Não queremos mais bairros que contemplem um tipo de morador ou um tipo de equipamentos sociais ou de serviços únicos. Aqui vai ser uma prova da diversidade de São Paulo” (PMSP, 2013).

Essas ideias estariam presentes no rol de objetivos, diretrizes e ações da OUC Água Branca. Seus objetivos seriam de:

- I - Promover a adequação do conjunto de infraestruturas necessárias para dar suporte ao adensamento populacional proposto e ao desenvolvimento econômico e aumento de empregos na região;
- II - Promover o incremento das atividades econômicas e o adensamento populacional, com diferentes faixas de renda e composições familiares;
- III - Promover a reconfiguração do território de forma adequada às características físicas, topográficas e geomorfológicas do sítio;
- IV - Aumentar a quantidade de áreas verdes e os equipamentos públicos, melhorando a qualidade, o dinamismo e a vitalidade dos espaços públicos;
- V - Melhorar as condições de acesso e mobilidade da região, especialmente por meio de transportes coletivos, por meio de corredores de ônibus e transportes não motorizados, e oferecer conforto, acessibilidade universal e segurança para pedestres e ciclistas;
- VI - Promover a reinserção urbanística e a reconfiguração urbanística e paisagística das várzeas e áreas de proteção permanente dos cursos d'água existentes;
- VII - Solucionar os problemas de inundações em seu perímetro com a implantação de reservatórios para contenção de cheias, dispositivos de drenagem e capacitação da permeabilidade do solo, entre outras;
- VIII - Promover a melhoria das condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais do perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido;
- IX - Produzir unidades habitacionais de interesse social, promover regularização fundiária e obras de reurbanização para o atendimento da demanda habitacional de interesse social existente no perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido (Lei nº 15.893/2013, Art. 7º).

²⁶⁷ A Lei 17.893/13 texto prevê a destinação de 22% dos recursos para habitação social.

Dentre as muitas diretrizes, a maioria delas já delineadas nos planos urbanísticos anteriores, as mais significativas indicariam: i) melhorar a mobilidade urbana bem como aproximar moradia e trabalho possibilitando percursos não motorizados; ii) qualificar a vida urbana no interior da área, criando melhores condições de permeabilidade; iii) romper quadras de grandes dimensões; iv) incentivar a mescla das faixas de renda induzindo a oferta de produtos imobiliários mais acessíveis; v) garantir uma diversidade de usos vi) orientar o adensamento para o entorno dos principais eixos viários; vi) incentivar a construção de mais unidades por empreendimento; vii) incentivar empreendimentos de uso misto e induzir comércio e serviços locais nos pavimentos térreos junto aos passeios (fachada ativa); viii) induzir maior permeabilidade entre o espaço público e o privado (fruição pública) e; ix) a criação da tipologia incentiva com apartamentos de 45 m² (1 vaga e 1 sanitário) com estoque próprio.

Quanto ao programa de intervenções – levando em consideração que além das obras propriamente são considerados os estudos, as desapropriações, gerenciamentos e projetos necessários – seriam relativos à circulação e mobilidade, obras de drenagem, habitação de interesse social, equipamentos públicos ou áreas verdes e compreenderiam as seguintes ações:

- I - Aquisição de terras e produção de habitação de interesse social no perímetro da OUC e em seu perímetro expandido [...];
- II - reurbanização de favelas no perímetro da OUC e em seu perímetro expandido [...];
- III - Implantação de equipamentos sociais e urbanos necessários ao adensamento da região, sendo no mínimo 10 centros de educação infantil, 2 escolas municipais de educação infantil, 4 escolas municipais de ensino fundamental, 1 escola de ensino médio, 2 unidades básicas de saúde e 1 unidade básica de saúde com assistência médica ambulatorial [...];
- IV - Execução de melhoramentos públicos, sinalização de vias, enterramentos de redes e outros dispositivos [...];
- V - Execução de obras de drenagem nas bacias hidrográficas dos córregos existentes, tais como reservatórios contra cheias, sistemas de bombeamentos e dispositivos diversos, na área da OUC;
- VI - Ampliação e melhoria do sistema de transporte coletivo, preferencialmente por modos não poluentes e por meio de corredores de ônibus ou outros modais;
- VII - Levantamento do patrimônio cultural no perímetro da OUC, incluindo os bens de natureza material e imaterial;
- VIII - Interligação de corredor viário da Zona Noroeste da cidade com os corredores existentes na área da Operação, incluindo a infraestrutura para transporte coletivo e melhoramentos necessários, via corredor exclusivo para ônibus ou outros modais;
- IX - Implementação dos programas, ações e demais exigências impostas no licenciamento ambiental da OUC e de seu programa de intervenções, inclusive a elaboração de plano de educação ambiental [...];
- X - Obras de transposições em desnível das ferrovias existentes, para meios não motorizados, exceções feitas aos equipamentos motorizados de utilização por pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida;

XI – Execução de alças de acesso da Avenida Presidente Castelo Branco à Ponte Júlio de Mesquita Neto ao sul do Rio Tietê e alça de acesso da Avenida Otaviano Alves de Lima à ponte citada e conexão com a Avenida José Papaterra Limongi (Lei nº 15.893/2013, Art. 9º).

Tais intervenções espalham-se por todos os setores cada um com suas especificidades, o mesmo se dando com a distribuição dos estoques que reflete maior ou menor potencialidade de consumo de potencial adicional de construção, tal como apresentado na figura 24 à frente. De forma resumida, os maiores estoques (principalmente de potencial adicional residencial) estão concentrados nos setores B, E e F, próximos ao empreendimento Jardim das Perdizes e à Avenida Marquês de São Vicente. O setor A²⁶⁸, caracterizado por uma concentração de terrenos públicos e com predefinição de constituir-se como área verde, acabou por receber pouca quantidade de estoques em relação a esses primeiros, o mesmo acontecendo com o setor C e I que recebera somente estoque de potencial adicional residencial. Já o setor D, densamente urbanizado e caracterizado pelos *Shopping Centers West Plaza e Bourbon*, pelo SESC Pompeia e pelo estádio de futebol *Allianz Parque* (da S.E. Palmeiras) não recebeu qualquer estoque. O quadro abaixo apresenta a distribuição dos estoques por setores e subsetores e categorias de uso:

Quadro 05: Distribuição de estoques por setor, subsetor e categorias de uso (OUCAB)

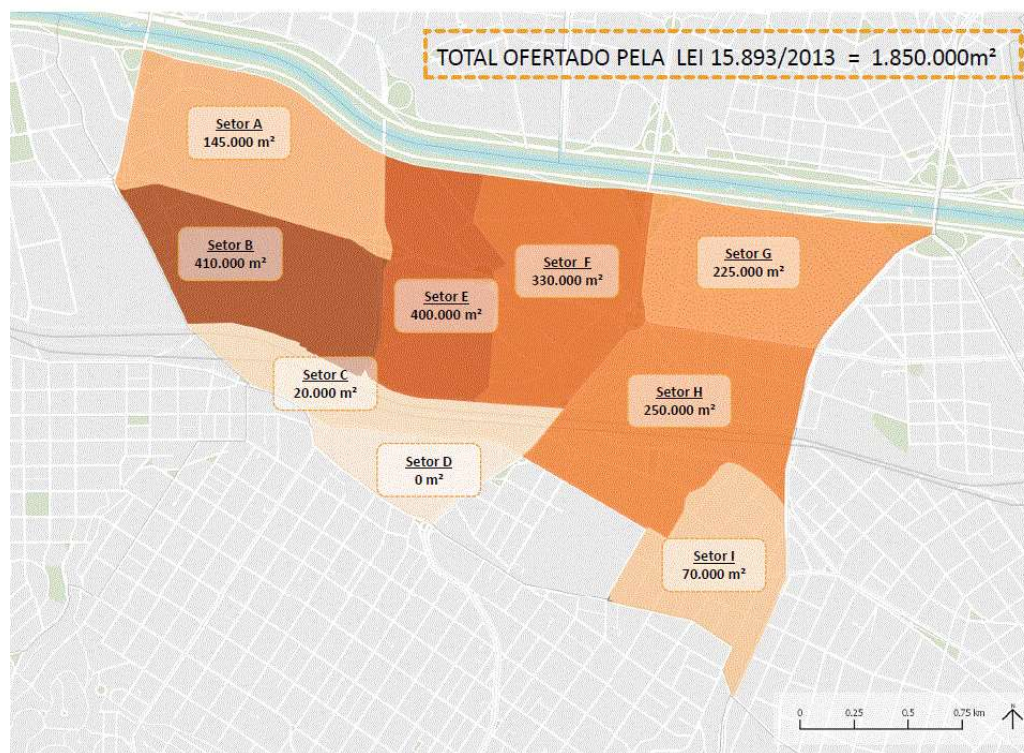
Setores	Subsetores	Estoques (m ²)		
		Residencial	Não-residencial	Total
Total		1.350.000	500.000	1.850.000
A		90.000	55.000	145.000
	A1	0	0	0
	A2	0	0	0
	A3	90.000	55.000	145.000
B		300.000	110.000	410.000
C		20.000	110.000	130.000

²⁶⁸ Os subsectores A1 e A2, onde se localizam o centro de treinamento da CET e os centros de treinamento do São Paulo F.C. e da S.E. Palmeiras, não receberam nenhum estoque uma vez que em 2013 teriam renovados seus termos de concessão, o primeiro até 2022e o segundo até 2078.

D		0	0	0
E		270.000	130.000	400.000
	E1	50.000	50.000	100.000
	E2	220.000	80.000	300.000
F		260.000	70.000	330.000
	F1	60.000	40.000	100.000
	F2	200.000	30.000	230.000
G		175.000	50.000	225.000
H		165.000	85.000	250.000
I		70.000	0	70.000
	I1	70.000	0	70.000
	I2	0	0	0

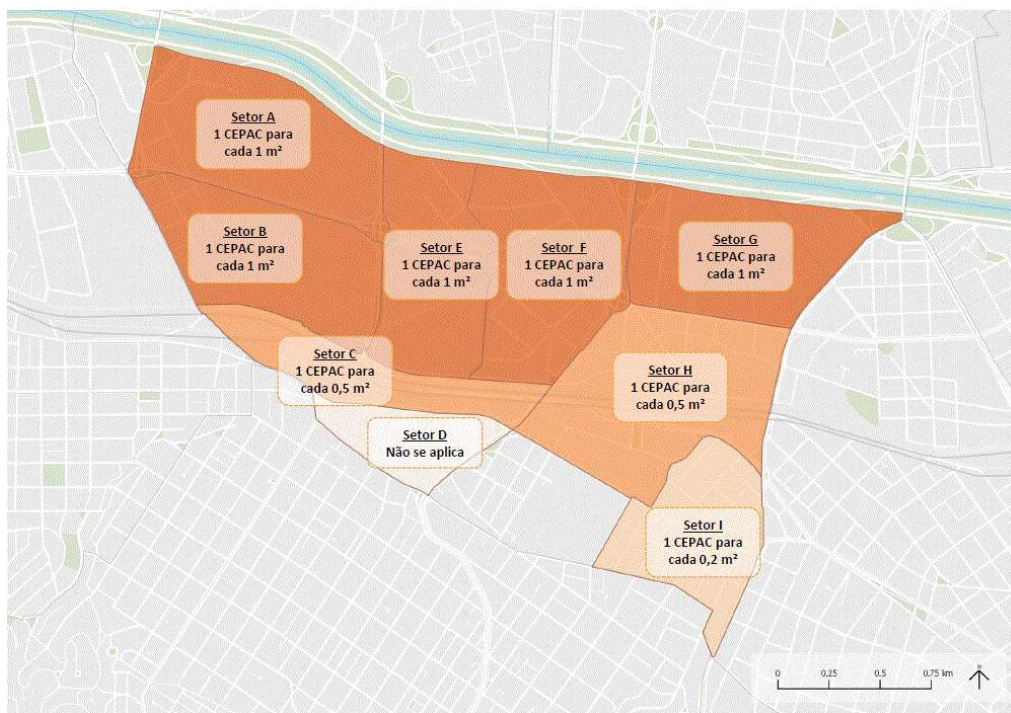
Fonte SÃO PAULO, 2013.

Figura 23: Estoque de áreas adicionais de construção



Fonte: SÃO PAULO, 2016c: p.10.

Figura 24: Equivalência entre CEPAC e área adicional de construção (ACA)



Fonte: SÃO PAULO, 2016c: p.10.

Pela análise conjunta dos dois mapas anteriores, é possível concluir que a distribuição dos estoques aliada às relações de equivalências às áreas adicionais de construção refletem uma intenção de caracterização de áreas de adensamento principalmente no conjunto de setores D, E e F. Segundo Ottoni (2016), essa intenção seria uma solução urbanística para a formação de uma nova centralidade para a Barra Funda junto à Avenida Marquês de São Vicente. Os setores A e G, esse em maior medida, também seriam beneficiados pela equivalência dos CEPACs.

Quanto às regras de uso e ocupação do solo, são dignos de nota a indicação de faixas de adensamento com relações de gabaritos mínimos e máximos, da taxa de permeabilidade mínima, das quotas de terreno, quotas de garagem, restrição de construção de mais de um subsolo em determinados subsetores e unidades habitacional incentivada com estoque vinculado, todos mecanismos fundamentais para o adensamento populacional com diversidade de renda bem como para a produção de uma cidade compacta²⁶⁹.

²⁶⁹ Um aprofundamento conceitual desses instrumentos, apesar de pertinente, foge ao objetivo desse trabalho. Todos, no entanto, são explicitados na Lei da OUCAB (Lei nº 15.893/2013) e no Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014).

No entanto, vale resgatar, como já mencionado, que o processo de aprovação dessa nova Lei seria caracterizado por embates entre demandas diversas que, ao final, acabaria por conformá-la de forma que os instrumentos previstos acima apresentados não maximizassem suas potencialidades. Se, ao longo do processo de construção da nova Lei, diversos princípios e parâmetros urbanísticos teriam ganhado destaque, quando de sua aprovação, muitos desses acabaram sendo flexibilizados. Segundo Nabil Bonduki, à época Vereador do Município, o projeto substitutivo tornado Lei apresentaria diversos avanços tais como:

1. a duplicação dos valores de referência dos CEPACs, que gerará uma contrapartida maior do setor privado;
2. a instituição de 22% de recursos arrecadados para o investimento em habitação social;
3. a ampliação do perímetro expandido que proporcionará a reinversão de recursos para além dos limites da operação;
4. a ampliação da participação da comunidade local no Grupo de Gestão gerando um maior controle social;
5. a primazia dos transportes coletivos na área da operação;
6. o estímulo ao uso misto;
7. a obrigatoriedade de fachada ativa e/ou fruição pública nos andares térreos;
8. o incentivo a unidades de habitacionais de pequena área (até 50%) destinadas à classe baixa;
9. a garantia de quota de terreno mínima de 30 m² por unidade;
10. o desenho de vias apropriadas para o transporte coletivo, de ciclistas e pedestres;
11. a valorização do espaço público e de áreas verdes (BONDUKI, 2013).

Em sentido oposto, no entanto, a nova Lei consolidar-se-ia com três alterações de cunho negativo:

1. a possibilidade de construção com gabaritos de até 80 metros no miolo da área (a proposta anterior previa 42 metros no miolo);
2. a possibilidade de construção de edifícios com três garagens por unidade (seriam duas anteriormente);
3. a autorização de construção de dois subsolos em parte significativa da área (a proposta inicial ditava um subsolo em todo o perímetro) (ibidem).

Tais modificações, sabidamente, resultaram de demandas e pressões do mercado imobiliário com vistas à construção de imóveis de mais alto padrão o que, em certo

sentido, tendem a incentivar o uso de automóveis bem como a reproduzir o padrão de bairros passíveis de gentrificação. Em respeito a isso, representantes de entidades profissionais e empresariais bem como representantes do governo e parlamentares afirmariam que tais modificações seriam necessárias para fomentar a implantação de empreendimentos na região ao mesmo tempo em que ampliariam a arrecadação via CEPACs.

Em outro sentido, haveria também uma posição intermediária de que, a despeito dos retrocessos que a aprovação da Lei consolidou, a mesma estruturou-se em princípios necessários e razoáveis para empreender uma reestruturação urbana que rompe com a segregação socioterritorial e possibilita a criação de uma área mais densa e diversa.

Por fim, ainda cabe uma crítica mais contundente mas de caráter mais geral relativa à falta de um cronograma físico-financeiro especificando o programa de intervenções assim como a falta de cálculos mais precisos de projeção da produção imobiliária e de vendas dos CEPACs “*dadas as limitações de mercado e disponibilidade de áreas para empreender*”. Diferentemente de Bonduki, o movimento Defenda São Paulo, representado pelo arquiteto Luís Carlos Costa, não acreditava que o modelo da OUC Água Branca proposto pela nova Lei produziria benefícios sociais e garantiria o direito à cidade a seus moradores. Através de um manifesto, o movimento assim se expressava:

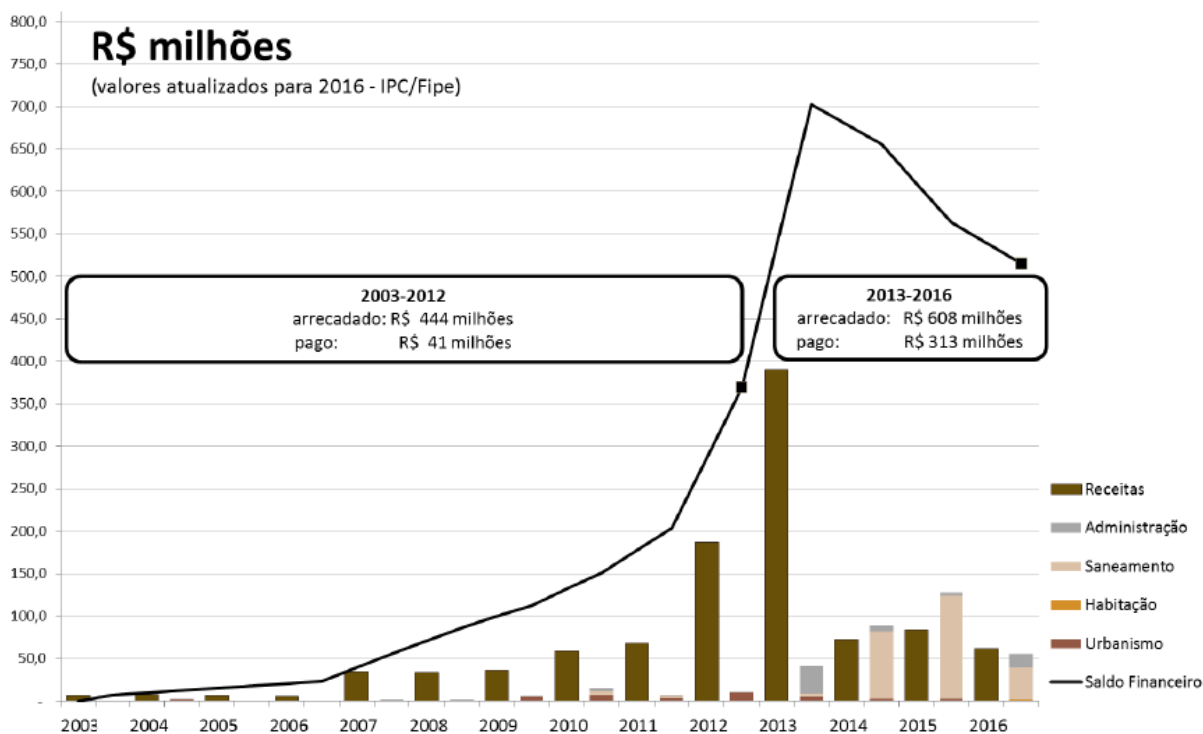
[...] o projeto não se mostra capaz de impedir a reprodução de resultados sociais e urbanísticos econômicos criticáveis, já denunciados em outras Operações Urbanas. Como por exemplo: a desconsideração de direitos e interesses legítimos dos antigos usuários e proprietários; a expulsão sumária de moradores de baixa renda; a liberalidade com que se permite que novos empreendimentos ocupem quadras e zonas de forma excessiva face às exigências de acessibilidade, funcionalidade e meio ambiente. Ou, ainda, a permissão aos novos empreendedores, de se apropriarem, sem contrapartida significativa, de toda a valorização imobiliária gerada pela Operação (COSTA, 2013).

O documento também questionava a falta de estruturação mais precisa de objetivos urbanísticos, a falta de um aprofundamento do desenho urbano da operação bem como da instituição de um “*processo antidemocrático de formulação e encaminhamento do projeto urbanístico, sem a participação popular constitucionalmente requerida*” e, principalmente, o desvirtuamento do instrumento Operação Urbana como promotor de transformações urbanas de interesse da sociedade como um todo, principalmente em um momento em que as outras operações se constituíram em um balcão de negócios de

direitos adicionais de construir interessantes somente aos promotores imobiliários (COSTA, 2013²⁷⁰).

Apesar das muitas divergências junto à sociedade civil, com a nova Lei aprovada, a OUCAB fecharia o ano de 2013 com uma receita bastante positiva, o que não se repetiria nos anos seguintes. O próximo gráfico mostra a discrepância entre as receitas e as despesas, tendo atingido o saldo financeiro o montante de R\$700 milhões em 2013, logo depois dos dois melhores anos em termos de receitas. É sabido que, para que as obras aconteçam, é necessária a entrada de recursos através da venda de potencial mas diversos processos burocráticos impedem uma pronta agilidade de ações criando-se uma lacuna entre receitas e despesas que, desde os primeiros anos, vem sendo apontada. Os resultados financeiros são apresentados em seguida, nos próximos quadros, divididos em duas contas relativas às receitas com Outorga Onerosa e outra com CEPACs.

Gráfico 03: Receitas e Despesas da OUC Água Branca



Fonte: SÃO PAULO, 2016c.

²⁷⁰ Cf. o blog eletrônico do próprio autor, COSTA (2013). In: <https://luizcarloscosta1935.wordpress.com/2013/08/>

Quadro 06: Resumo da movimentação financeira com base em Outorga Onerosa

ENTRADAS		871.385.966,88
Outorga Onerosa	544.904.426,83	
Receita Financeira Líquida	325.616.349,00	
Desvinculação de Receitas, Decreto nº 57.380/2016 e Portarias SF nº 279/2016 e 28/2017	865.191,05	
SAÍDAS		-
		289.367.619,44
Obras e Serviços	- 234.904.402,92	
Gerenciamento Social - HIS	- 478.931,78	
Taxa de Administração	- 39.797.016,03	
Desapropriação	- 13.975.334,56	
Outras Despesas	- 211.934,15	
SALDO		582.018.347,44

*Em reais, até 31/01/2018.

Fonte: SÃO PAULO, 2016c.

Quadro 07: Resumo da movimentação financeira com base em CEPACs

ENTRADAS		11.812.948,20
Leilão CEPAC	9.288.000,00	
Receita Financeira Líquida	2.640.068,49	
Desvinculação de Receitas, Decreto nº 57.380/2016 e Portarias SF nº 279/2016 e 28/2017	- 115.120,29	
SAÍDAS		-
		7.697.560,95
Remuneração SP Urbanismo - Leilão	- 383.249,98	

Concurso Público Nacional de Estudos Preliminares para Projeto de Urbanização do Subsetor A1	-	419.695,82	
Projeto de Urbanização do Subsetor A1	-	3.873.994,06	
Gerenciamento do Projeto de Urbanização do Subsetor A1	-	641.190,69	
Obra Emergencial - HIS	-	1.535.720,10	
Gerenciamento Obra Emergencial - HIS	-	251.237,64	
Despesas CEPAC	-	592.383,16	
Despesas Bancárias	-	89,50	
SALDO			4.115.387,25

*Em reais, até 31/01/2018.

Fonte: SP-URBANISMO (2017b).

No início de 2015, seria realizado o primeiro leilão de CEPACs com a venda somente 6.000 de 58.000 títulos²⁷¹ com o resultado financeiro de R\$9.288.000,00. No entanto, até a presente data (maio de 2018), não houve proposta de vinculação de CEPAC a consumo de estoques de ACA. No que tange aos resultados com CEPAC, vê-se que a discrepância entre receita e despesa é menor dado que a comercialização dos títulos exigem a indicação de um conjunto de obras que devem ser realizadas em determinado espaço de tempo para que novo estoque de CEPAC possa ser comercializado.

A Operação Urbana Consorciada Faria Lima

A OUC Faria Lima é a operação urbana paulistana tida como de maior êxito levando-se em consideração o grau de atratividade do mercado e seus resultados financeiros ainda que em relação aos interesses estritamente públicos (no que tange à reestruturação físico-urbanística e socioterritorial), continua sendo bastante questionada e controversa.

²⁷¹ Desse total, 50.000 residenciais a R\$1.548,00 e 8.000 não-residenciais a R\$1.769,00.

Desenvolvida em uma região de grande interesse e expansão do mercado imobiliário²⁷², a operação atuou e ainda tem atuado como um instrumento de valorização imobiliária e de apropriação de parte dessa valorização pelo Poder Público²⁷³.

A Lei Municipal nº 11.732 de março de 1995 – na Gestão Paulo Maluf (1993-1996) – instituiria a segunda operação urbana em São Paulo introduzindo os CEPACS como um mecanismo inovador de arrecadação antecipada de receitas mas que, no entanto, só seria regulamentado e colocado em circulação na década seguinte posteriormente às novas leis que atualizariam a operação em relação aos preceitos do Estatuto da Cidade.

Com um perímetro de 547 hectares, a área OU Faria Lima figurava-se como uma faixa longitudinal acompanhando a Marginal Pinheiros e a Avenida Faria Lima em direção norte-sul desde a Avenida Pedroso de Moraes em Pinheiros, passando pelo Jardim Europa, Itaim Bibi e Vila Olímpia, chegando à Avenida dos Bandeirantes, à Avenida Santo Amaro e se estendendo por quadras lindeiras à Avenida Hélio Pelegrino (Figura 25).

Inicialmente denominada Operação Urbana Faria Lima – Berrini²⁷⁴, tinha como ideia geradora conectar a Avenida Faria Lima à Avenida Luís Carlos Berrini criando uma via paralela à Marginal Pinheiros para descongestionar o trânsito da região²⁷⁵. Previa-se de antemão, como mecanismo para a consecução das obras, a captura pelo Poder Público Municipal de parte da valorização dos imóveis que a nova avenida geraria como forma de cobrir os custos de desapropriação e das obras com a possibilidade de geração de excedentes para aplicação em habitação popular em outras regiões da cidade²⁷⁶.

²⁷² Cf. CASTRO (2006), o projeto de prolongamento da Avenida Faria Lima – inserida numa região de bairros residenciais de altas rendas no quadrante sudoeste – vem de 1968, quando do início do alargamento da antiga Rua Iguatemi pelo então Prefeito Brigadeiro Faria Lima tendo sido recuperado em 1988 na Gestão Jânio Quadros e faz parte de um conjunto de grandes investimentos em obras viárias realizado pela Prefeitura Municipal ao longo das últimas três décadas.

²⁷³ Cf. SANDRONI (2001), a OU Faria Lima seria aprovada bem posteriormente às intenções da Prefeitura Municipal de desenvolver a área, de modo que as desapropriações e as obras de extensão da Avenida Faria Lima já estavam em processo avançado.

²⁷⁴ Cf. a proposta do Plano Diretor de 1991.

²⁷⁵ Cf. SEMPLA (s/d) apud MONTANDON (2009).

²⁷⁶ *Ibidem*.

Figura 25: Perímetro da OU Faria Lima



Fonte: Lei 11.732/95 apud MONTANDON (2009).

Tendo desapropriações e obras se iniciado quase que concomitantemente à análise do Projeto de Lei 543/93 que tratava da operação na Câmara Municipal, a população afetada se organizaria em associações e com o apoio de Vereadores de oposição provocaria intensos debates e repercussão pela mídia. Entretanto, após dois anos de táticas de negociação e convencimento pela Prefeitura e grupos de pressão, tanto os movimentos se viram vencidos quanto os vereadores convencidos quanto à “*aceitação das desapropriações e dos mecanismos propostos pela Operação*” (CAMARGO, 2000 apud CASTRO, 2006).

A Lei 11.732/95 colocaria ênfase nos melhoramentos viários. O artigo primeiro, conceitual²⁷⁷, expõe em sua segunda parte o interesse fundamental no melhoramento do sistema viário. Tal como se pode confirmar:

Art. 1º - Fica aprovada a Operação Urbana Faria Lima, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida em função da implantação do sistema viário de interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima e a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pelegrino, dos Bandeirantes, Engenheiro Luís Carlos Berrini e Cidade Jardim (Lei 11.732/95).

Ou seja, a motivação é dada e tomada como objetivo precípuo: a complementação do sistema viário de um conjunto de vias todas elas já valorizadas e componentes do que seria apontado como o principal eixo de desenvolvimento da zona sul da cidade. Em termos funcionais, o argumento seria de criar um eixo de acessibilidade desde a Avenida Gastão Vidigal (CEAGESP, Vila Leopoldina) até a região da Avenida Luís Carlos Berrini (de expansão de atividades terciárias superiores) e configurar uma rota paralela e alternativa à Marginal Pinheiros (CASTRO, 2006). Ao mesmo tempo, visava à otimização do uso da capacidade infraestrutural melhorada pelos investimentos viários anteriores e ao adensamento e intensificação do uso do solo nas áreas adjacentes a tais investimentos o propiciando a captação de recursos através da concessão de incentivos urbanísticos e cobrança de contrapartida, principalmente através da cobrança de concessão de potencial adicional de construção (MONTANDON (2009).

Os objetivos específicos apresentados pela Lei tratariam de especificar tais pontos:

I – criar condições efetivas para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com a implantação dos melhoramentos [...] forneçam os recursos necessários à sua viabilização [...];

II – criar alternativas para que os proprietários de lote parcial ou totalmente atingidos por melhoramentos aprovados possam receber valor de indenização, à vista e previamente e, ainda, para que possam, efetivamente, participar da valorização decorrente da concretização da Operação Urbana;

III – melhorar [...] a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, inclusive de habitação subnormal, e de usuários, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e da qualidade ambiental;

IV – incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis, em particular dos não construídos ou subutilizados;

²⁷⁷ Tal artigo seria fundamental para o delineamento do instrumento no texto do Estatuto da Cidade futuramente instituído, lembrando que o Art. 32, § 1º do Estatuto dita que Operação Urbana consorciada é “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”.

V – ampliar e articular os espaços de uso público, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres (Art. 4º da Lei 11.732/95).

Quanto às diretrizes urbanísticas, algumas se mostrariam bastante genéricas em relação aos espaços públicos e às condições ambientais, outras indicariam parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo e outras tantas remeteriam à realização de obras e funcionamento dos sistemas viários e de mobilidade. Assim como os objetivos, as diretrizes pouco se aprofundavam na indicação de habitação ou de áreas verdes.

O perímetro da OU Faria Lima seria dividido em cinco subperímetros (Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Vila Funchal e Uberaba) e em duas categorias – áreas diretamente beneficiadas (ADB) e áreas indiretamente beneficiadas (AIB), tal como diferenciadas na Figura XX – com procedimentos de apresentação de propostas e critérios de concessão de outorga onerosa diferenciados para cada tipo de área.

Uma vez os CEPACs não sendo regulamentados antes de 2004, o principal mecanismo de negociação de alteração de parâmetros urbanísticos na operação foi a outorga onerosa do direito de construção. O estoque de potencial construtivo adicional estabelecido, por sua vez, seria de 2,25 milhões de m² divididos entre 1,25 milhão de m² para a ADB e 1,0 milhão de m² para a AIB. Em relação a isso, é importante pontuar que, inicialmente, a ideia era de que os CEPACs pudessem ser trocados automaticamente pela concessão de potencial adicional de construção convertendo-se quantidade de títulos em quantidade de m² adicionais de acordo com determinada tabela de conversão, mas devido à falta da regulamentação dos CEPACs, os procedimentos de análise se dariam “caso a caso” tanto para a ADB quanto para a AIB. Ainda assim, os CEPACs, mesmo não regulamentados, seriam utilizados no cálculo das contrapartidas da outorga onerosa (SEMPLA, 2000 apud CASTRO, 2006).

Quanto aos incentivos de adesão à OU Faria Lima, em sua fase inicial, a CNLU proporia a adoção de um desconto de 20% sobre os valores de referência dos CEPACs (sobre os quais seriam calculados os valores da outorga onerosa) como forma de se tornarem competitivos em relação aos preços correntes de terrenos no mercado. Outros incentivos seriam apresentados para remembramento de lotes e adoção de usos mistos para terrenos acima de 1.000 m² atuando mais como restrições aos terrenos pequenos do que como benefícios propriamente.

O programa de investimentos, por sua vez, contemplaria o pagamento de desapropriações, a realização de melhoramentos viários, a aquisição de terrenos para

construção de equipamentos sociais e a construção de habitação de interesse social. Segundo estudo da SEMPLA à época, o custo total da operação seria orçado em US\$ 150 milhões dos quais US\$ 120 milhões seria gasto com desapropriações (SEMPLA, 2000 apud CASTRO, 2006). O quadro abaixo apresenta uma sistematização resumida do programa de investimento constante como anexo à Lei 11.732/95:

Quadro 08: OU Faria Lima – Programa de investimento

ANEXO 3 - LEI 11.732 DE 14 DE MARÇO DE 1995 PROGRAMA DE INVESTIMENTO OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA Resumido	
1.	Remuneração à EMURB (estudos, projetos, administração) e medidas para valorização da História dos Bairros
2.	Pagamento de desapropriações
3.	Realização de obras (melhoramentos) <ul style="list-style-type: none"> a. demolições, remanejamento de redes, terraplenagem e remoção de entulho b. pavimentação, drenagem, redes de infra-estrutura básica c. mobiliário urbano, comunicação visual, paisagismo e ajardinamento
4.	Realização de obras (equipamentos) <ul style="list-style-type: none"> a. Viaduto da Avenida Bandeirantes b. acessos viários e passarelas, pontes Eusébio Matoso e Bernardo Goldfarb c. acessos viários e passarelas, ponte Cidade Jardim d. novo terminal de ônibus e remanejamento do Largo da Batata
5.	Construção de Habitações de Interesse Social <ul style="list-style-type: none"> a. favela da rua Coliseu b. favela da Avenida Luis Carlos Berrini e Avenida Nações Unidas, localizada na faixa destinada ao prolongamento da Avenida Água Espriada. c. favela do Real Parque d. favela Panorama
6.	Construção de habitações multifamiliares e financiamento, para moradores desapropriados
7.	Aquisição de imóveis para implantação de praças e equipamentos institucionais
8.	Execução e implantação dos termos de Alvará da SVMA (3/3/94)

Quadro 4-3. Reprodução do Programa de Obras da Operação Urbana Faria Lima
 Fonte: Anexo 3 da Lei nº 11.732 de 14 de março de 1995.

Fonte: CASTRO, 2006.

No período de 1995 a 2004, ano de instituição das Leis revisoras da operação, a OU Faria Lima, em que pese os aspectos estritamente financeiros e imobiliários, apresentaria resultados bastante satisfatórios. Com 125 propostas de outorga protocoladas, apontaria um total de 940.000 m² de consumo de área de construção

adicional dos 2.250.000 m² do estoque total, ou seja, 41,8%²⁷⁸. Em contrapartida, um primeiro conjunto de obras – alargamento e extensão da Avenida Faria Lima desde Pinheiros até a Vila Olímpia – seria finalizado ainda na gestão de Celso Pitta (PPB, 1997-2000).

É mister frisar que, desde o início das obras e das primeiras desapropriações anteriores à aprovação de Lei de 1995, um processo de valorização imobiliária na região se instalaria e ganharia maior dimensão ao longo dos anos seguintes. Tais obras e desapropriações seriam primeiramente custeadas com recursos orçamentários e a OU Faria Lima viria a se implantar principalmente como um instrumento de recuperação de parte dessa valorização. Em certo sentido, a não-vinculação direta dos recursos arrecadados no perímetro da operação com o programa de investimentos se manteria na medida em que tanto na Gestão Maluf quanto na Gestão Pitta as receitas seriam destinadas ao caixa da Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal e não a uma conta específica da EMURB, responsável pela operação (BIDERMAN & SANDRONI, 2005²⁷⁹).

Maleronka (2010) indica que a OU Faria Lima deveria ser estudada como um caso de exceção atestando que o estabelecimento do instrumento tenha servido mais como uma solução ad hoc para enfrentar a necessidade de caixa da Prefeitura do que uma necessidade de reestruturação de uma área urbana entendida como degradada ou subutilizada. Pelo Prospecto de Registro de Emissão dos CEPACs (SÃO PAULO, 2015), a Prefeitura expõe de modo direto esse desvio de objetivo:

Situada no quadrante sudoeste do Município de São Paulo, onde há forte dinâmica imobiliária, essa Operação insere-se em uma das regiões de maior valor imobiliário da cidade, seja para usos residenciais, seja para usos não residenciais. Nesse aspecto, pode-se dizer que a Operação Urbana Faria Lima, desde sua implementação, diferencia-se das demais, na medida em que esse instrumento urbanístico, nesse caso, foi aplicado em uma área já consolidada e com forte dinâmica econômica e imobiliária (SÃO PAULO, 2015: p.41).

Entendendo que as intervenções tendem sempre a produzir demanda e valorização imobiliária, a Prefeitura acabaria por subverter o instrumento aos seus interesses de maior valorização de uma região já beneficiada por outras obras e equipamentos. No que tange à redistribuição da valorização produzida pela intervenção que deveria custear

²⁷⁸ Cf. SP URBANISMO, 2017.

²⁷⁹ BIDERMAN, C.; SANDRONI, P. Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. XXIX, 2005, Brasília, Anais do XXIX EnAnpad, Brasília, 2005.

obras públicas de interesse geral, a OU Faria Lima, no período de 1995 a 2004, pouco ou nada poderia apresentar de resultados positivos entendidos como de interesse geral como a implantação de equipamentos ou espaços públicos ou investimentos em sistemas de transportes ainda que constassem no Programa de Obras mas, ao contrário, o que fica ainda em aberto é como os métodos nada claros de cálculos “caso a caso” das contrapartidas das vendas de potencial adicional beneficiaram indivíduos e agentes imobiliários. A revisão da Lei, minimamente, dirimiria esses questionamentos com a introdução dos CEPACs e a definição de parâmetros para os preços de comercialização.

As Lei Municipais nºs 13.769/2004 e 13.871/2004²⁸⁰, primeiramente se fizeram como necessárias pela revisão da OU Faria Lima frente às novas diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico de 2002. Destarte, o instrumento tornou-se Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) indicando o “consorciamento” entre o Poder Público Municipal, a sociedade civil e a iniciativa privada que, por meio de um Grupo de Gestão – composto de representantes de órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil e por entidades de classe – passaria a ser co-responsável (juntamente com a EMURB) pela definição e implantação do programa de intervenções, pela definição, aplicação e acompanhamento da inversão de recursos.

De acordo com a Prefeitura Municipal, a nova OUCFL se apresenta, então, com o objetivo de:

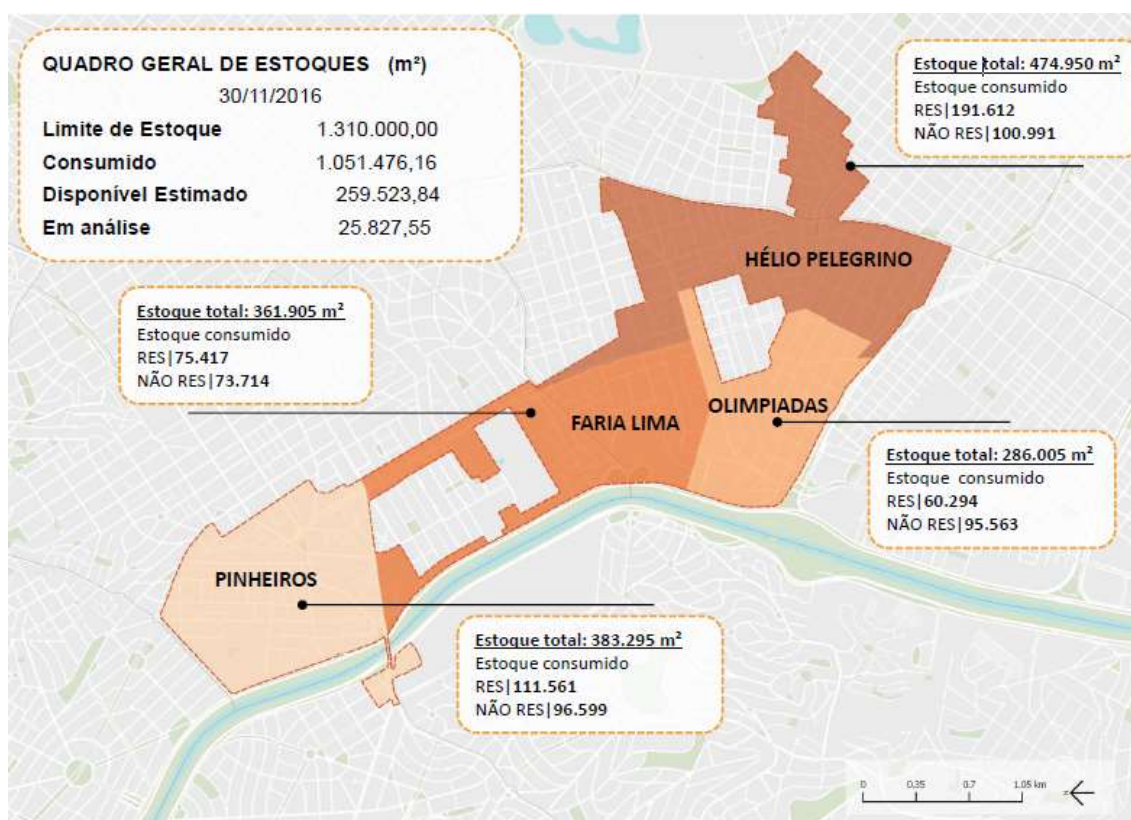
[...] melhoria da acessibilidade viária e de pedestres, a reorganização dos fluxos de tráfego, priorizando o transporte coletivo, bem como a criação e qualificação ambiental de espaços públicos e o atendimento habitacional às comunidades que vivem em ocupações irregulares localizadas em seu perímetro ou no entorno imediato (SÃO PAULO, 2018).

No corpo do texto da Lei nº 13.769/2004, os objetivos específicos e diretrizes se mantêm basicamente os mesmos à exceção da inserção de um parágrafo referente às possibilidades de provisão de habitação de interesse social à população favelada na região (como carta de crédito, oferta de HIS ou HMP, locação social ou outras soluções).

²⁸⁰ A Lei nº 13.769 de janeiro de 2004 receberia algumas modificações em julho pela Lei nº13.871 basicamente alterando alguns setores, subsetores e parâmetros urbanísticos vigentes nos mesmos.

Em termos práticos, as principais inovações se dariam na regulamentação dos CEPACs²⁸¹ como instrumentos de comercialização do consumo das áreas de construção adicionais (ACA), em uma reorganização do perímetro em quatro novos setores (Pinheiros, Faria Lima, Hélio Pellegrino e Olimpíadas) com subsetores cada qual com parâmetros urbanísticos, estoques de ACA e referências de CEPACs por m² específicos, em uma redefinição do Plano de Intervenções e na revisão do papel e da composição do Grupo Gestor.

Figura 26: Estoque de área de construção adicional (ACA) por setor e geral (em m²)



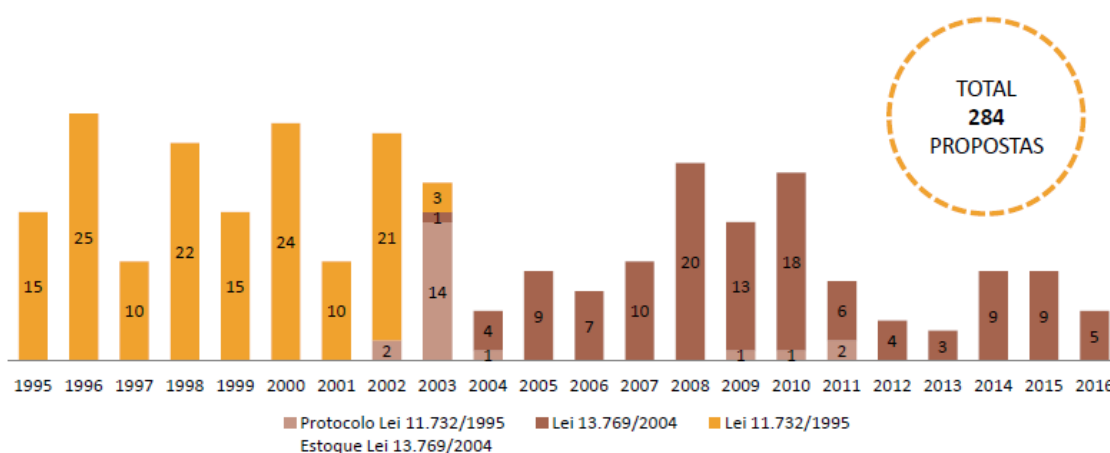
Fonte: SÃO PAULO, 2016b.

Pode-se visualizar na figura anterior os estoques de ACA distribuídos e consumidos por setor e em geral, lembrando que o estoque total restante da primeira fase como OU Faria Lima era de 1.310.000 m².

²⁸¹ Após a aprovação das Leis supracitadas, os CEPACs são regulamentados como títulos de valor imobiliário adequando-se à Instrução CVM nº 401 de 29/12/2003 e, desde então, passam a ter sua oferta dada por leilões públicos e seu valor regulado pelo mercado.

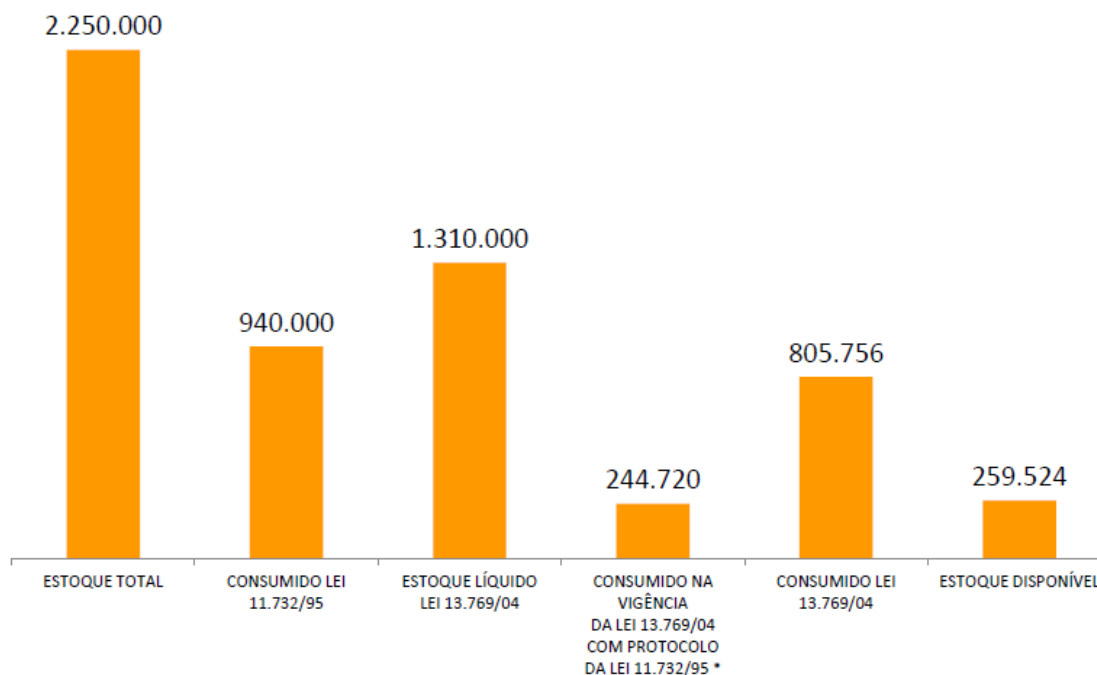
Assim, considerando-se o período de 2004 a 2016, foram consumidos um total de 80,3% do estoque através de 284 propostas sob as novas Leis. Se, ao invés, considerássemos o estoque inicial de 2.250.000 m² da OU faria Lima, esse percentual subiria para 88,3%, um nível de consumo altíssimo uma vez comparando com as demais OUCs paulistanas. O gráfico seguinte mostra a distribuição do protocolo de propostas deferidas desde 1995. Atente-se para o número de propostas que tiveram adesão ainda sob a vigência da Lei nº 11.732/95 e consumo de estoque já sob a Lei nº 13.769/04.

Gráfico 04: Propostas de consumo de ACA deferidas (por ano de protocolo)



Fonte: SÃO PAULO, 2016b.

Os números acima juntamente com o consumo agregado de Estoque apresentado no gráfico seguinte nos mostram que o nível de consumo de área adicional, tudo o mais constante, não foi impactado pela substituição da comercialização via outorga onerosa por CEPACs, podendo-se mesmo inferir que com a outorga onerosa o montante de estoque consumido foi até maior. De outra forma, não se pode, pelos dados disponíveis, concluir que os CEPACs sejam um instrumento mais eficiente sob o ponto de vista estritamente da comercialização.

Gráfico 05: Estoque de ACA consumido entre 1995 e 2016 (em m²)

Fonte: SÃO PAULO, 2016b. *Adesão pela Lei antiga/Estoque da nova Lei

Ao confrontarmos essa afirmação com os valores realizados, os resultados se mostram exatamente opostos: a realização financeira da operação – em todo o período seja como OU Faria Lima ou como OUCFL – mostrará que a entrada de recursos se deu três vezes mais via CEPAC do que via outorga onerosa, significando minimamente que a valorização imobiliária da região tem sido exponencial ao longo das duas décadas de vigência da operação.

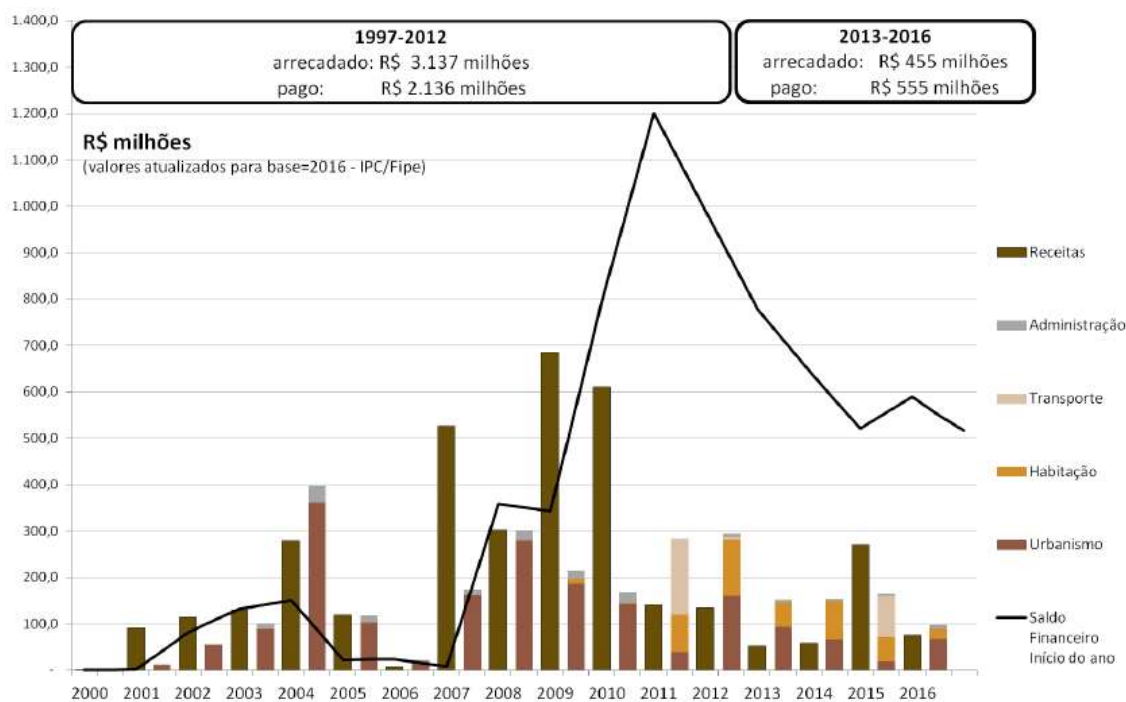
Quanto à inversão dos recursos arrecadados, além dos melhoramentos viários como a nova Faria Lima e os túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer, vale destacar a Estação Faria Lima de Metrô da Linha Amarela, o Terminal Pinheiros de Ônibus na Rua Capri, a Ciclovia que liga o CEAGESP ao Parque Ibirapuera, a Passarela e Ciclopasseira Bernardo Goldfarb (em trâmite), a construção do Conjunto Habitacional Real Parque (com 1246 unidades), o Conjunto Habitacional Coliseu (com projeto em revisão), a reconversão urbana do Largo da Batata e a requalificação da Avenida Santo Amaro (em andamento).

Quadro 09: Resumo da movimentação financeira (até 31/01/2018)

ENTRADAS		2.433.616.822,77
Outorga Onerosa	465.321.920,86	
Leilão CEPAC	1.313.100.125,23	
CEPAC - Colocação Privada	140.971.609,42	
outras Entradas	18.008.514,71	
Receita Financeira Líquida	532.145.487,69	
Desvinculação de Receitas, Decreto nº 57.380/2016 e Portarias SF nº 279/2016 e 28/2017	- 35.930.835,14	
SAÍDAS		- 1.852.245.057,47
Obras e Serviços	- 940.526.940,76	
Habitação de Interesse Social - Real Parque	- 325.367.387,40	
Ciclo Passarela Panorama	- 173.019,54	
Taxa de Administração	- 104.519.610,41	
Outras Despesas	- 10.313.635,54	
Desapropriação	- 244.522.905,02	
Desapropriação - HIS Coliseu	- 18.392.134,82	
Desapropriação - HIS Real Parque	- 8.429.423,98	
Transporte Coletivo - Metrô	- 200.000.000,00	
SALDO		581.371.765,30

Fonte: SÃO PAULO, 2018b.

Gráfico 06: Receitas e Despesas da OUC Faria Lima



Fonte: SÃO PAULO, 2016b.

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), a mais recente das operações paulistanas, foi aprovada e implantada após o Estatuto da Cidade e, portanto, já contemplando diretrizes e mecanismos por ele definidos. Criada pela Lei Municipal nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001²⁸², seria contestada num primeiro momento por não ter sido prevista pela legislação de uso e ocupação do solo à época vigente, lacuna que o Plano Diretor do ano seguinte (Lei Municipal nº 13.430/2002) viria a resolver. Em verdade, uma primeira proposta de operação para a área já havia sido apresentada no Plano Diretor de 1991 (Gestão Erundina)²⁸³ com vistas a superar dois obstáculos ao

²⁸² Tal Lei será posteriormente alterada pela Lei nº 15.416/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 53.364/2012.

²⁸³ Cf. EMURB (1991) apud CASTRO (2006), o projeto remonta a 1964 quando o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) pretendia fazer uma ligação entre a Marginal Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes, ainda em projeto, motivando o início de um processo de desapropriação de terrenos ao longo das margens do Córrego Água Espraiada. Com a suspensão do projeto por conta da construção da Avenida dos Bandeirantes, que fez a interligação viária, os terrenos e imóveis desapropriados sofreriam um processo de ocupação por uma população de baixa renda, gerando um extensa área de ocupação irregular.

pleno desenvolvimento urbanístico da região – a alta concentração de favelas ao longo do córrego e graves problemas de macrodrenagem na área – o que se daria com a construção de uma avenida de fundo de vale com atributos específicos que interligasse a Marginal Pinheiros à região do Jabaquara abrindo uma frente de expansão ao mercado imobiliário e induzindo o adensamento da região²⁸⁴.

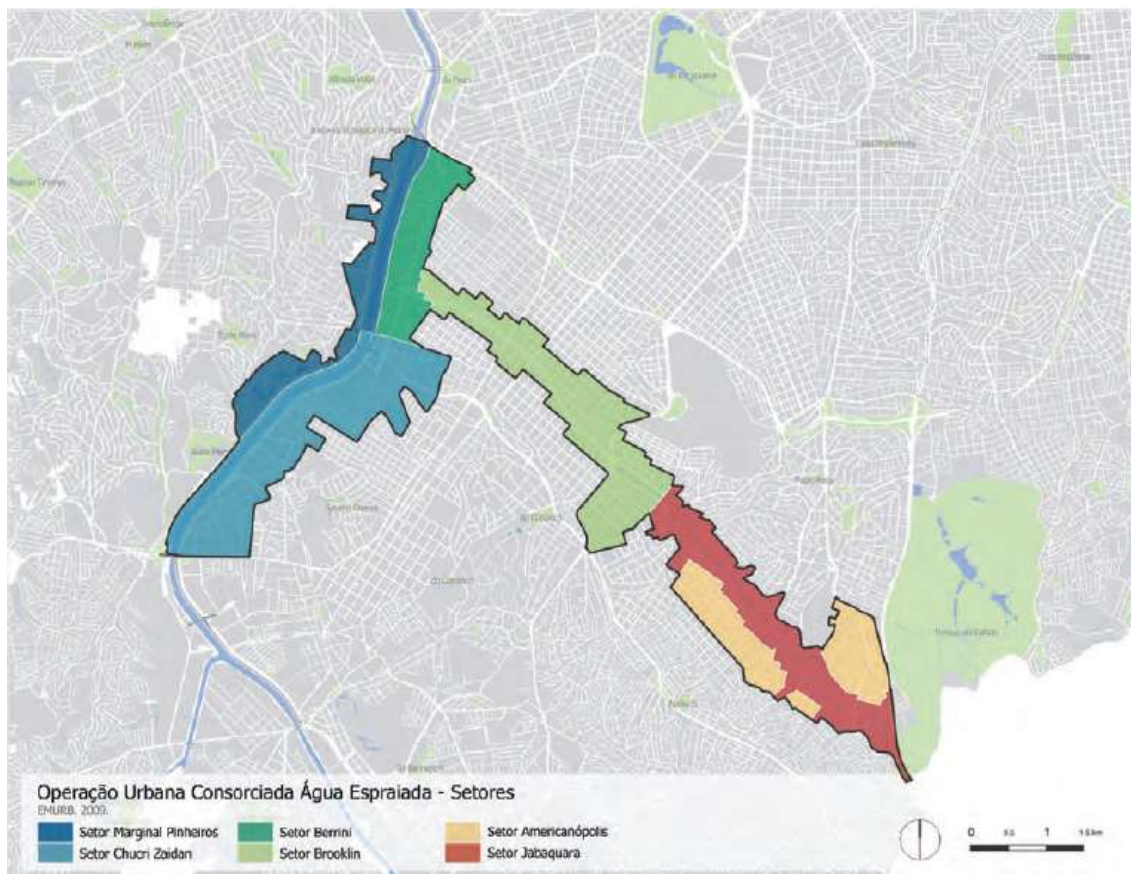
Conquanto tal projeto não fosse aprovado sob argumento de gastos excessivos com desapropriações, a Prefeitura Municipal (Gestão Maluf, 1993-1996) em parceria com o Governo do Estado, reelabora um novo projeto com de “Via Expressa e Operação Urbana Água Espraiada” e as obras se iniciam com canalização do córrego e remoção forçada das favelas sem solução habitacional adequada²⁸⁵. Tal como frisa Maleronka, a região da Água Espraiada seria “*objeto de investimentos públicos concentrados num espaço de tempo relativamente curto, sem que houvesse, por um lado, qualquer contrapartida daqueles diretamente beneficiados pela intervenção e, de outro lado, nenhuma garantia para aqueles diretamente prejudicados*” (MALERONKA, 2010: p.120).

A Lei nº 13.260/01, no primeiro ano da Gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004), seria instituída para capturar tal valorização com o argumento de promover transformações urbanísticas e adequação social e ambiental da implantação do sistema viário da Avenida Água Espraiada. É importante ter em mente que o *momentum* no qual a OUCAE fora criada teria como pano de fundo a conformação de uma coalização política de esquerda democrático-progressista com objetivos sociais bem como um contexto de avanços nas políticas urbanas marcado pelo Estatuto da Cidade e, num nível local, pelo novo Plano Diretor Estratégico e pelos Planos Regionais das Subprefeituras, o que, em princípio, criaria melhores condições de produzir resultados sociais mais significativos, não se mostrando, no entanto, ao menos no curto prazo, verdadeiro.

²⁸⁴ Cf. EMURB (1992) apud MALERONKA(2010) e MONTANDON (2009), o projeto de 1991 previa que a venda dos direitos de construção acima dos limites de zoneamento vigente pudessem financiar a relocação das famílias diretamente afetadas para outras áreas dentro do perímetro assim como as obras de macrodrenagem.

²⁸⁵ Cf. FIX (2003), tal obra serviria para valorizar a região (principalmente da Avenida Luís Carlos Berrini) com a expulsão de mais de 50.000 pessoas de suas moradias sem alternativas apresentadas mas de se mudarem para outras favelas distantes.

Figura 27: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada (em setores)



Fonte: EMURB (2009) apud SILVA (2015)

Numa situação diferente daquela na qual as obras se iniciaram na década anterior, com boa parte da população das favelas removida, com novos empreendimentos e terrenos valorizados, a OUCAE proporia uma modificação do perímetro e um modelo de financiamento estritamente baseado na comercialização de CEPACs suficientes para arcar custos da ordem de R\$ 1 bilhão à época.

Com um perímetro da ordem de 1.400 hectares – área enorme mesmo em comparação às outras experiências paulistanas – dividido em seis setores e zonas especiais de interesse social (ZEIS), a Lei 13.260/01 seria regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 44.845 de junho de 2004, trazendo como objetivo resultante do programa de intervenções:

[...] a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias [...] (SÃO PAULO, LEI 13.260/04, Art. 3º).

O Art. 4º dá especificidades a tais objetivos, quais sejam:

- I – Promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes urbanísticas, visando à valorização dos espaços de vivência e uso públicos;
- II – Desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em habitações subnormais, atingida pelas intervenções urbanísticas [...], em conjunto com os órgãos municipais, estaduais e federais competentes, com implantação de unidades de Habitação de Interesse Social, melhoramentos e reurbanização;
- III – Criar estímulos para a implantação de usos diversificados, com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades dos lotes inclusos no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, visando a alcançar as transformações urbanísticas e ambientais desejadas;
- IV – Incentivar a mescla de usos para estimular a dinâmica urbana;
- V – Dotar o perímetro [...] de qualidades urbanísticas compatíveis com os adensamentos propostos;
- VI – Criar condições para que proprietários, moradores e investidores participem das transformações urbanísticas [...];
- VII – Implantar os melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções [...] em especial a conclusão da Avenida Água Espraiada, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a ampliação das áreas verdes e de lazer, com tratamento paisagístico, visando à minimização do impacto decorrente da intensidade do tráfego;
- VIII – Incentivar o remembramento de lotes e a criação de áreas de circulação e acesso público [...];
- IX – Estabelecer um mínimo de espaços por Setor destinados à implementação de áreas verdes sob a forma de praças e/ou parques lineares, além das áreas destinadas na quadricula das vias à implantação de passeios públicos arborizados e ajardinados;
- X – Prever a implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem, por retenção, com capacidade proporcional à área impermeabilizada (SÃO PAULO, LEI 13.260/04, Art. 3º).

Voltando ao Programa de Intervenções, o mesmo incorporaria as desapropriações necessárias, a conclusão, adequação e prolongamento da Avenida Água Espraiada até a Rodovia dos Imigrantes, um conjunto de obras de melhoria e ampliação do sistema viário, pontes, viadutos, conexões, passarelas, implantação de sistema de áreas verdes e espaços públicos, construção de habitação de interesse social, implementação de programas de atendimento econômico e social para populações de baixa renda afetadas pelas obras.

Para atingir tais objetivos, a área seria, como já citado, dividida em seis setores distintos e vinte-quatro ZEIS cada um com diretrizes e parâmetros urbanísticos²⁸⁶ específicos bem como com estoques de área construída adicional (ACA) de acordo com o grau de consolidação e características de ocupação próprias. Como pode ser visto no mapa seguinte, um total de 4.850.000 m² seriam divididos entre cinco setores. Ao Setor

²⁸⁶ Referentes a faixas suplementares, alargamento de calçadas, lotes mínimos, recuos mínimos, taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento máximo igual a 4, usos admitidos e gabaritos.

Americanópolis não seria concedido nenhum estoque mas a priorização da implantação de programas habitacionais. Em relação aos estoques, o total não poderá exceder 3.250.000 m², quando a oferta se esgota independente dos limites definidos em cada setor, regra essa baseada em certa flexibilidade à atuação das demandas do mercado imobiliário. Outro ponto importante é a relação entre o uso de estoques de potencial adicional de construção de 30% para usos residenciais para 70% não residenciais.

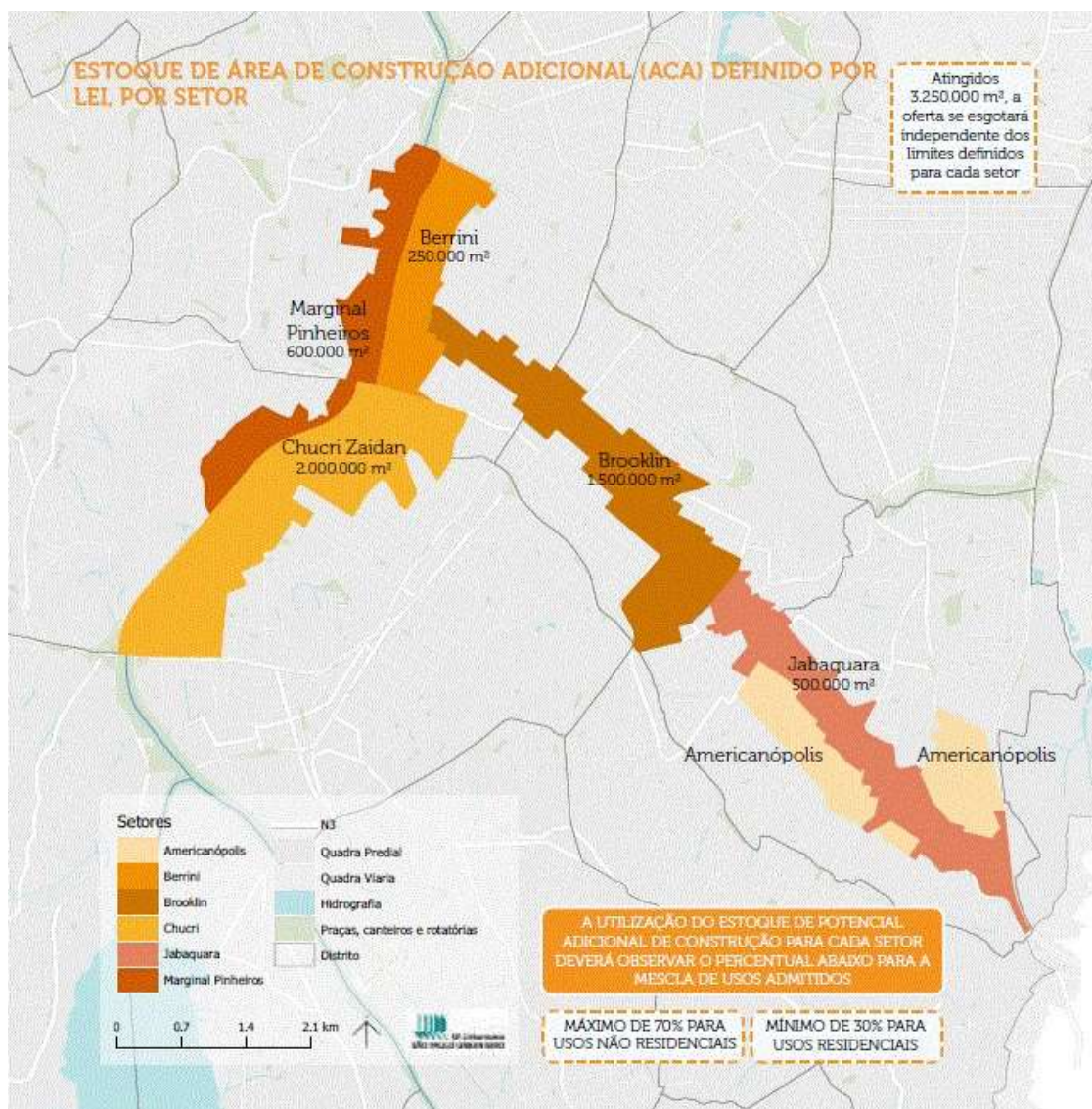
Nesses termos, também a outorga onerosa de benefícios de construção e de modificação de usos e parâmetros urbanísticos seria diferente em cada setor o que se daria através de diferentes equivalências entre CEPACs e áreas adicionais de construção ou de modificação de usos e parâmetros. Como segue:

Quadro 10: Equivalência de CEPACs por ACA e modificação de usos e parâmetros

SETORES	1 CERTIFICADO EQUIVALE A:	
	ÁREA ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO	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
MARG. PINHEIROS	2 m ²	2 m ²
CHUCRI ZAIDAN	1 m ²	2 m ²

Fonte: LEI 13.260/01.

Figura 28: Distribuição de estoques de ACA por setores



Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

Uma vez trazendo os preceitos do Estatuto da Cidade, a OUCAE inovaria também ao incorporar em Lei, uma instância de participação, acompanhamento e controle, qual seja, o Grupo de Gestão da OUCAE coordenado pela EMURB e composto também de representantes de outros órgãos municipais (SEMPLA, SF, SMT, SMMA, SEHAB, SIURB AR/SA e AR/JA) e de instituições da sociedade civil organizada como o Movimento Defesa São Paulo, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto de Engenharia (IE), Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP), Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

(FAU/USP), União dos Movimentos de Moradia (UMM) e associação de moradores das favelas impactadas no perímetro da operação (AMF). A função do Grupo de Gestão seria de definir e implementar o Programa de Intervenções, bem como “*formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da [...] Operação Urbana Água Espreada, e, ainda, propor a revisão da [...] Lei*” (SÃO PAULO, LEI 13.260/04, Art. 20).

A instituição de um Grupo de Gestão com essa representatividade, sem dúvida, traria ganhos à governança democrática e às possibilidades de planejamento, acompanhamento e controle sobre a operação. No entanto, tal como relata Maleronka (2010) ao analisar o conjunto de suas dezoito primeiras reuniões, o grupo que deveria ser uma instância deliberativa teria atuado (ao menos no período analisado) sem nenhuma tecnicidade, não teria tomado decisões nem se posicionado em relação a assunto qualquer, mantendo atividades *proforma* e não cumprindo suas funções devidamente.

Por fim, cabe também pontuar que a OUCAE também foi a primeira operação a ser objeto de um Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto do Meio Ambiente (EIA-RIMA) o qual serviria de base para a emissão de uma Licença Ambiental Prévia (LAP nº 17/SVMA.G/2003) que impôs algumas ações e modificações a serem adotadas pela EMURB necessárias à continuidade do projeto.

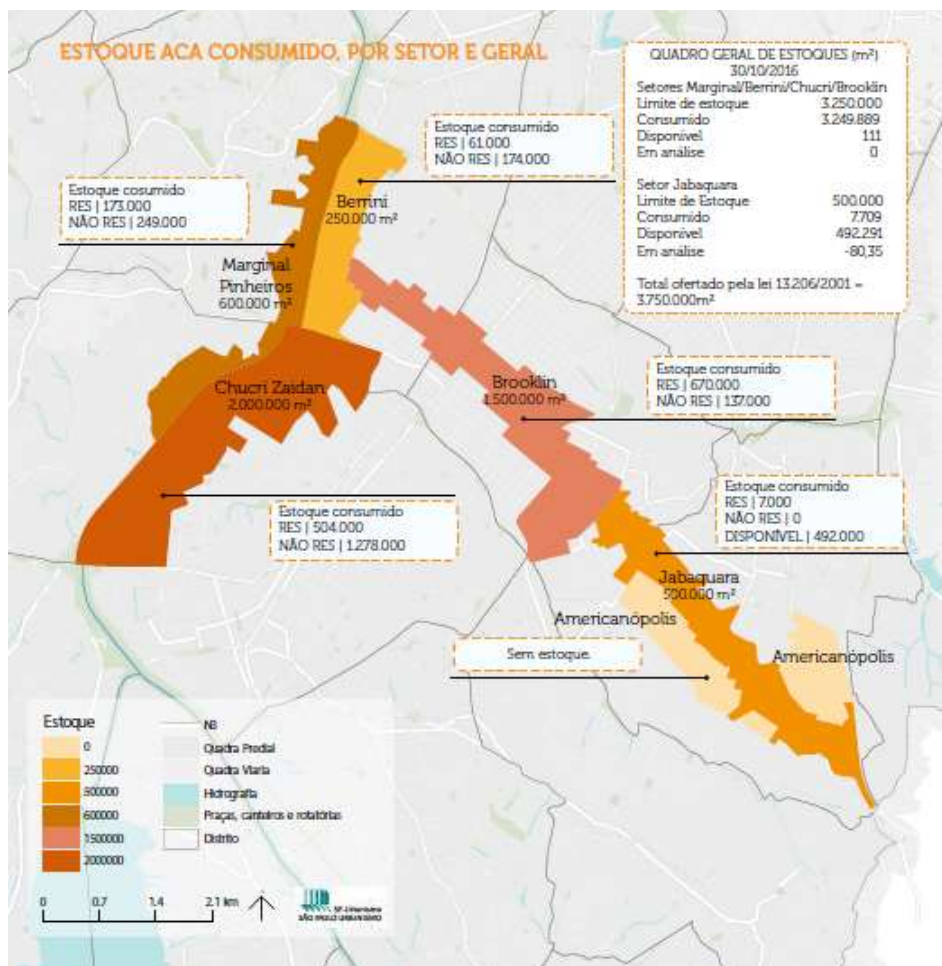
Analisando os números e resultados apresentados pela OUCAE até o presente momento, pode-se concluir que a mesma também tem tido expressivo êxito em seu processo de captação de recursos e implementação das obras. Como se verá à frente, a OUCAE contabilizou até 31/01/2016 o montante de R\$ 3.900.076.115,78 com o deferimento de 338 propostas de consumo de ACAs e mudança de uso. Para angariar tal quantia, a operação realizaria oito leilões de CEPACs apresentando estratégias de intervenções públicas que necessariamente resultariam em valorização da área e mesmo do preço dos CEPACs.

Um ótimo exemplo é a primeira emissão de títulos, na qual se estabeleceu a realização de duas grandes obras impactantes: a construção do Complexo Viário Real Parque (formado principalmente por duas pontes de ligação entre a Marginal Pinheiros e a Avenida Roberto Marinho²⁸⁷) e a construção de habitações de interesse social para as famílias da favela do Jardim Edith impactadas pelas obras das pontes. Como se sabe, o

²⁸⁷ A partir de 2003, a Avenida Água Espreada passa a se chamar Avenida Roberto Marinho.

Complexo Real Parque seria finalizado em maio de 2008 com a inauguração da Ponte Estaiada Octávio Frias de Oliveira vindo a se tornar um ícone urbanístico de São Paulo, enquanto o conjunto habitacional seria entregue apenas em 2013, cinco anos após.

Figura 29: Consumo de estoques de áreas de construção adicional

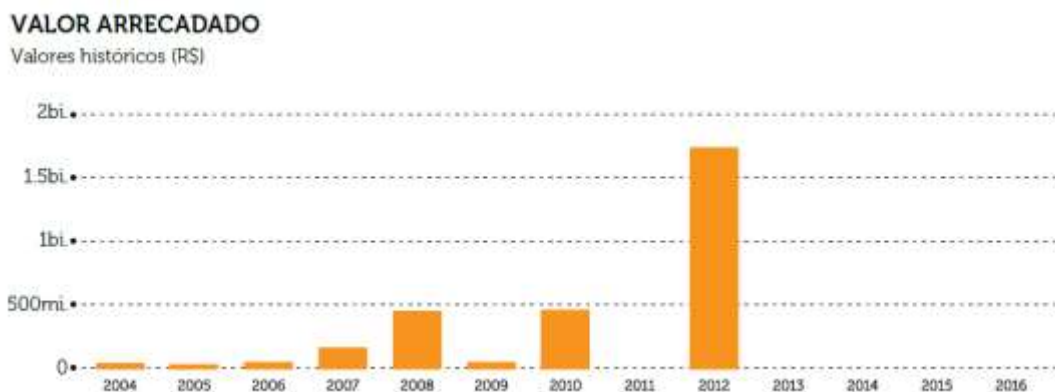


Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

Em relação ao consumo de estoques, o mesmo bateu o limite acumulado nos setores mais nobres chegando a 3.249.889 m² em outubro de 2016 e praticamente não foi consumido no setor Jabaquara evidenciando os interesses do mercado imobiliário.

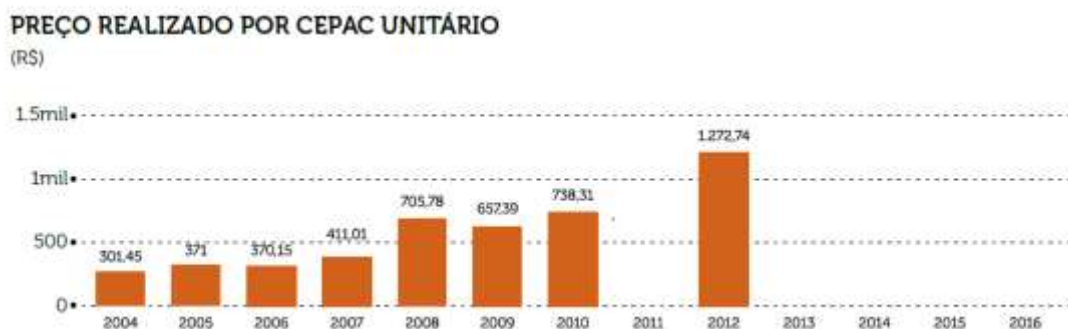
Em relação à comercialização dos CEPACs, é digno de nota a tendência apresentada de crescimento nos valores dos títulos ao longo do tempo, o que propiciaria também um aumento na captação de recursos. Vale lembrar que em 2009 e 2010, uma crise econômica de nível mundial impactou fortemente no mercado imobiliário e da construção civil. À parte isso, é notória valorização do preço da terra e dos imóveis nessa região cada vez mais detentora de infraestrutura urbana.

Gráfico 07: Valores arrecadados em leilões de CEPACs (em R\$)



Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

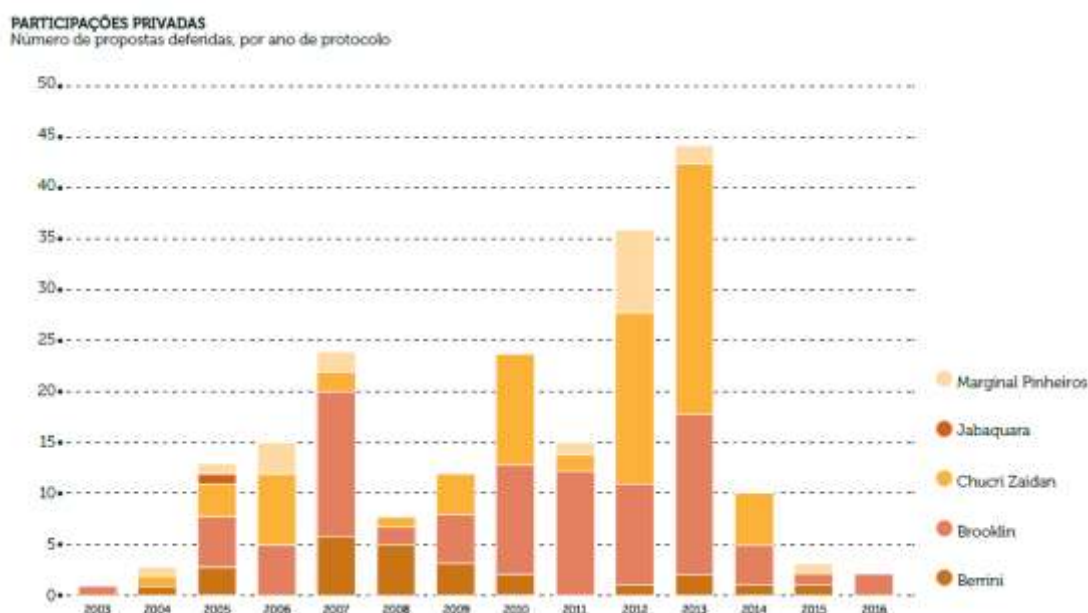
Gráfico 08: Preço realizado nos leilões por unidade de CEPAC



Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

Quanto ao número de propostas de consumo de estoques por participações privadas, os setores mais beneficiados tendem a ser Chucri Zaidan (com acúmulo de usos não-residenciais dada sua proximidade à Marginal Pinheiros e sua característica de centro de negócios) e Brooklin (com acúmulo de usos residenciais, característico do bairro).

Gráfico 09: Número de propostas de consumo de estoque por participação privada



Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

A destinação dos recursos arrecadados, atualmente, têm atingido valores expressivos, a despeito do contingenciamento que é próprio às Operações Urbanas. Conforme o quadro seguinte, é possível confirmar um total de R\$ 3.598.595.388,05 de despesas, ou seja, 92,3% do total das receitas (considerando gastos realizados, em andamento e empenhados). Tal valor se divide em gastos com obras e serviços (36,8%), habitação de interesse social (12,5%), desapropriações gerais (23,9%), desapropriações de áreas para habitação (9,2%), transporte coletivo – metrô (10,8%), taxa de administração da SP-Urbanismo (5,7%) e outras despesas (9,6%).

Quadro 11: Resumo da movimentação financeira

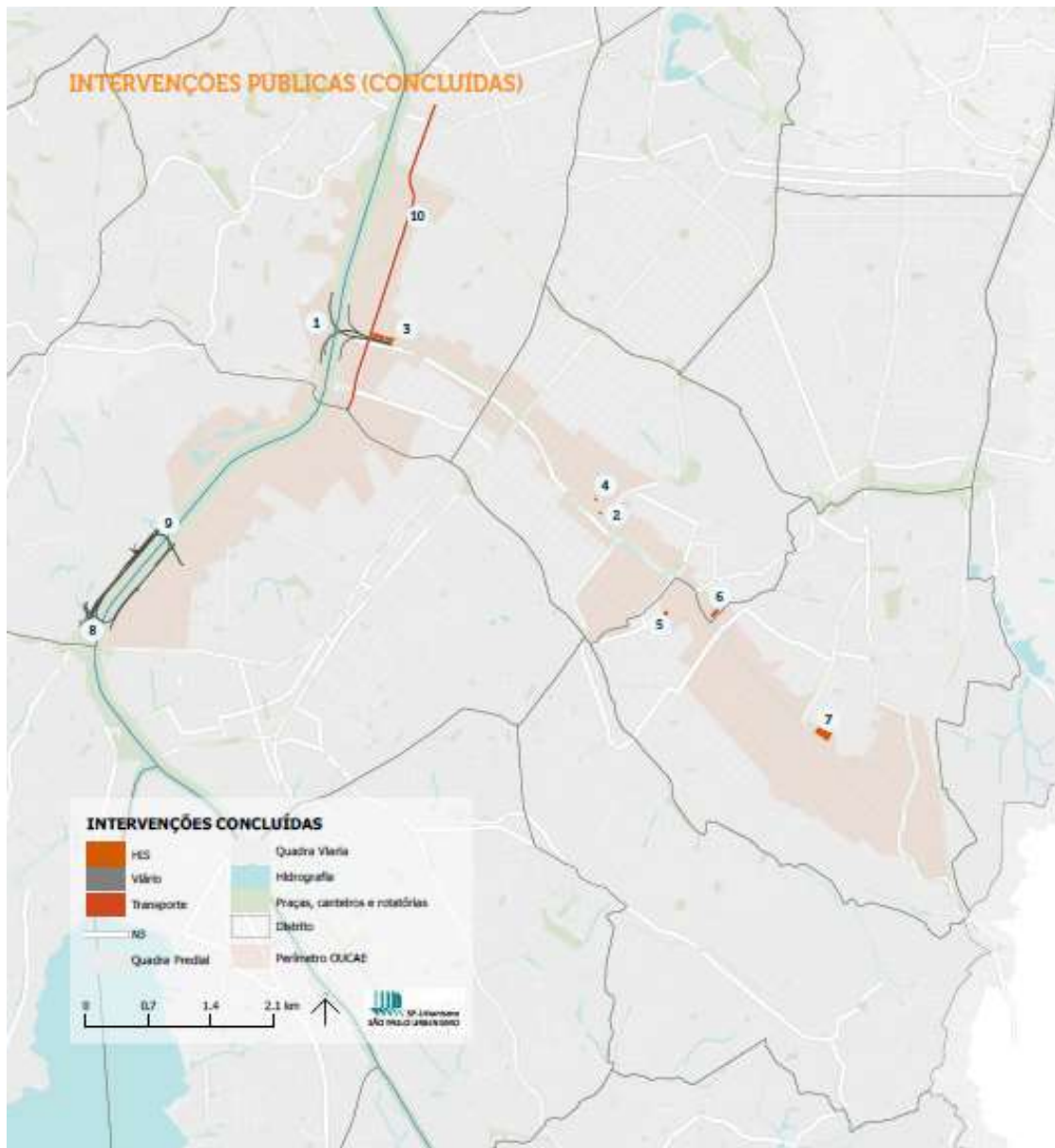
ENTRADAS	3.900.076.115,78
Leilão de CEPACs	2.891.275.029,00
CEPAC – Colocação Privada	55.030.819,86
Receita Financeira Líquida	995.095.102,39
Desvinculação de Receitas	-41.324.835,47
SAÍDAS	3.598.595.388,05

Obras e Serviços	1.325.446.659,20
Habitação de Interesse Social	450.232.690,97
Taxa de Administração	205.119.354,61
Outras Despesas	34.578.639,52
Desapropriação	860.906.571,95
Desapropriação – HIS	332.202.107,33
Transporte Coletivo	390.109.364,47
SALDO FINAL	301.480.727,73

Fonte: SÃO PAULO, 2018c.

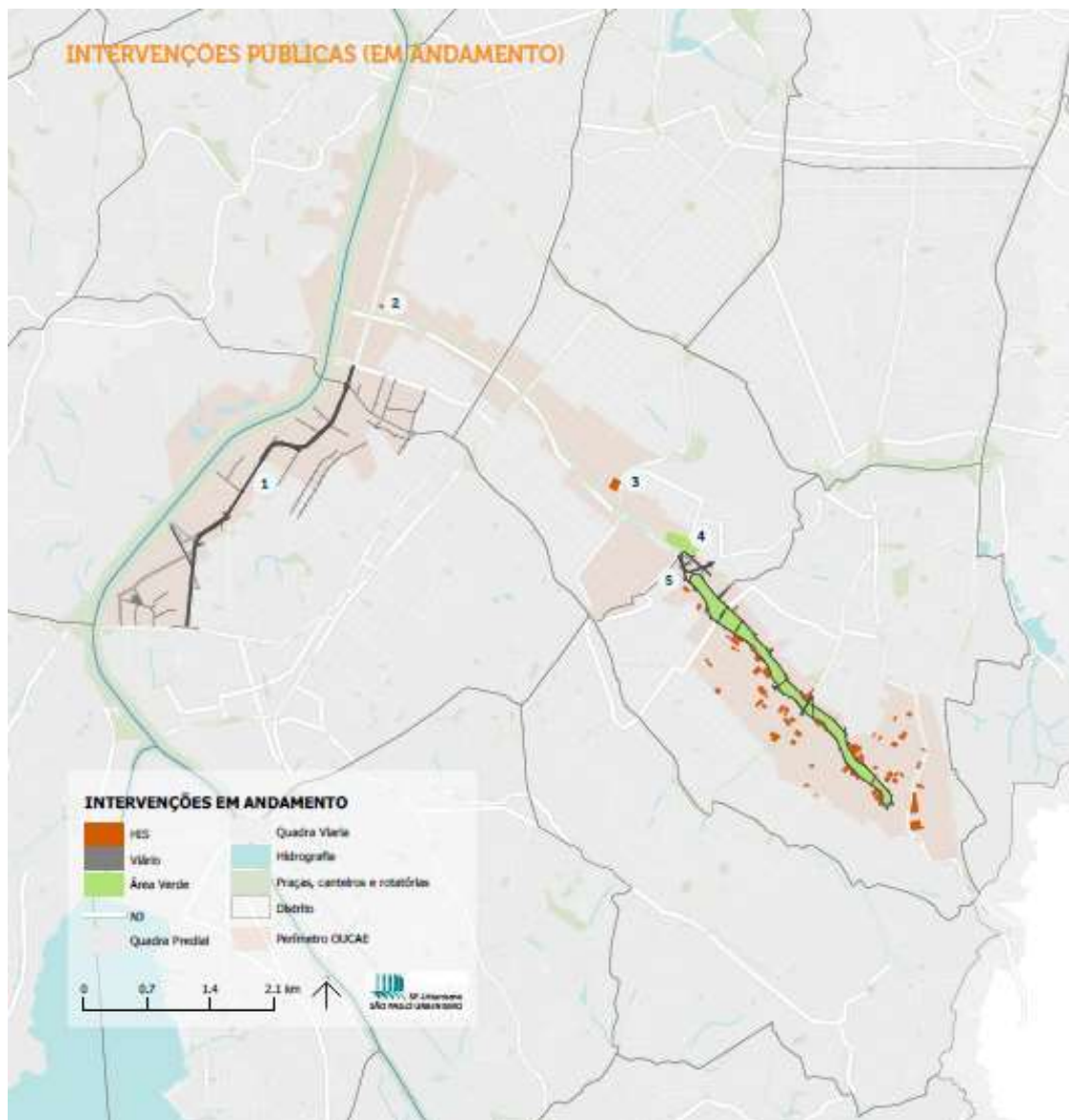
Mais especificamente, entre as intervenções públicas significativas concluídas até 2017 podemos citar a Ponte Octávio Frias de Oliveira (Ponte Estaiada, principal marco da operação), as Pontes Laguna e Itapaiúna (entre o Parque Burle Marx e a Ponte João Dias), o Conjunto Habitacional Jardim Edith I, os Conjuntos Habitacionais do Setor Americanópolis/Jabaquara Gutemberg, Iguazu, Corruíras, Área 3 e Área 18 e o Corredor de ônibus Berrini. Em andamento, são dignos de nota o prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho, o prolongamento da Avenida Chucri Zaidan, o Parque do Chuvisco (no Jardim Aeroporto) e os Conjuntos Habitacionais Jardim Edith II (ao lado da Avenida Luís Carlos Berrini) e Estevão Baião (Avenida Washington Luís, na região do Campo Belo).

Figura 30: Intervenções públicas concluídas



Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

Figura 31: Intervenções públicas concluídas



Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

Um projeto bastante interessante é o “Via Parque”, um parque linear que corre longitudinalmente pelos Setores Jabaquara e Americanópolis concentra os conjuntos habitacionais para os quais as populações das favelas localizadas nessa mesma região serão deslocadas. O mapa à esquerda apresenta os assentamentos precários atuais (em cinza) e os conjuntos habitacionais previstos (em laranja). No mapa à direita, encontram-se os conjuntos habitacionais em obras (vermelho e salmão), já projetados (em amarelo), a licitar (em laranja) e a projetar (em laranja claro).

Figura 32: Intervenções públicas concluídas



Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

Os mapas anteriores apresentam um retrato das ações da OUCAE na produção de habitação de interesse social dada a necessidade de remoções de moradores de favelas para a realização das obras que, entende-se, são razoavelmente positivas apesar de tardias. Ao todo, estima-se que serão entregues 9.297 unidades habitacionais em 73 localidades, a grande maioria na região do Via Parque. A seguir, apresenta-se uma estimativa de prazo para entrega dessas unidades.

Quadro 12: Habitação de interesse social

U.H. entregues	710
U.H. em obras	2.066
U.H. contratadas	1.112
U.H. com contratos pendentes	1.116
U.H. a licitar	1.604
U.H. em projeto	578
U.H. a projetar	2.111
TOTAL	9.297

Fonte: SÃO PAULO, 2016d.

A análise das experiências das OUCs em São Paulo, objetivando medir seu grau de sucesso em relação a seus objetivos ou em comparação umas com as outras, nos leva a crer que primeiramente é necessário levar em consideração um horizonte temporal mais alongado, importando ter consideração a transformação das dinâmicas sociais e as perspectivas do mercado imobiliário ao longo do tempo. Da mesma forma, importa também estipular as grandes diferenças regionais em que cada operação foi implementada. Portanto, pode-se dizer que as OUCs Faria Lima e Água Espraiada tiveram, até o momento, mais sucesso financeiro por conta dos interesses de expansão do mercado imobiliário (sobretudo de escritórios) em direção ao vetor Sudoeste o que não aconteceu até então com as demais OUCs, ainda que a região da Água Branca venha, depois de duas décadas, manifestando uma nova etapa no que tange à produção de prédios residenciais.

Também, são consideráveis as poucas similaridades que as mesmas apresentam em relação aos grandes projetos urbanos apesar das intenções e da replicação de alguns parâmetros e instrumentos urbanísticos. Além da devida distância das posições de Boston, Londres, Paris e Barcelona e São Paulo na rede de cidades ditas ‘globais’, tem-se de considerar as diferentes estratégias de desenvolvimento, em especial, a gestão das agências de desenvolvimento²⁸⁸, os projetos de desenvolvimento econômico que acompanharam os projetos urbanísticos e a importância atribuída aos espaços públicos e edifícios icônicos. Retomaremos essas questões de forma mais aprofundada no último capítulo.

²⁸⁸ Poderíamos citar como exemplos brasileiros a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp) e a PBH Ativos que, por impossibilidade de tempo e escopo não serão tratados nesse estudo.

CAPÍTULO 5 – A OUCBT ENTRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO, O MODELO DE OPERAÇÃO E O PROJETO DE LEI

Temos visto ao longo desse estudo que as diversas experiências de revitalização, regeneração ou reestruturação urbana (sem pretender voltar às questões conceituais) podem ser classificadas como exitosas ou fracassadas de acordo com seus diferentes contextos econômicos e socioespaciais, com a atuação mais ou menos protagonista do Poder Público, da iniciativa privada e da sociedade civil, com o uso de diferentes estratégias e instrumentos urbanísticos, dentre vários outros fatores e, em última instância, com a observação e garantia de interesses públicos e/ou privados.

Nossa argumentação, nesse capítulo, se estrutura na afirmação de que a OUCBT – como um instrumento urbanístico que coordenará um intenso processo de redesenvolvimento de um território intraurbano – reúne um conjunto de condições propícias para se alcançar, tal como previsto no Estatuto da Cidade, as necessárias “transformações urbanísticas, melhorias sociais, valorização ambiental” o que implica na produção de uma situação de equilíbrio entre interesses privados e interesses públicos, ou seja, um equilíbrio entre a realização de negócios lucrativos ao mercado imobiliário e a garantia do direito à cidade ao conjunto da população. Tais condições, a serem expostas ao longo do presente capítulo, compreendem o território caracterizado por referências históricas e geográficas ímpares e apropriadas, pela infraestrutura deficitária e estrutura fundiária subutilizada, por um processo de desenvolvimento do instrumento ao longo de 15 anos e por sua adequação às diretrizes e estratégias de planejamento gerais dadas pelo Plano Diretor Estratégico.

Dentre os vários instrumentos urbanísticos disponibilizados pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 convenientes a projetos de reestruturação urbana, as OUCs são apropriadas para grandes áreas. Com planos de desenvolvimento urbano aprovados por leis específicas, serão coordenadas pelo Poder Público – no caso específico da OUCBT sob liderança de uma empresa de economia mista – com a participação de proprietários, moradores e investidores buscando reconstruir e redesenhar os tecidos urbanísticos, econômicos e sociais de determinados áreas subproveitadas através de uma reordenação geral das regras de uso e ocupação do solo e do financiamento pelo setor imobiliário através de mecanismos de incentivos e venda de potencial construtivo.

Nesses termos, a OUCBT pretenderá, numa área de 1669 hectares, negociar um estoque de potencial adicional de construção de 5.183.747 m² junto a agentes privados através da venda de CEPACs visando a uma estimativa de arrecadação de R\$ 5,2 bilhões necessários ao financiamento de um conjunto de projetos, obras e ações previstas no PIU da operação. Esse, por sua vez, baseado no adensamento construtivo e na qualificação do habitat que tendem a gerar adensamento populacional e desenvolvimento econômico, se compõe basicamente de cinco planos específicos (de mobilidade, de habitação, de equipamentos públicos, de preservação de patrimônio e de drenagem e qualificação do meio ambiente).

Se as experiências recentes das OUCs anteriores – assim como de muitos outros projetos de renovação urbana – tem propiciado, de modo geral, resultados positivos a interesses privados atuantes nos mercados imobiliários, fundiário e financeiro em detrimento de interesses eminentemente públicos, levando-se principalmente em consideração a garantia do direito à cidade das populações atingidas pelos primeiros, nossa argumentação procurará reforçar a ideia defendida pelos agentes públicos responsáveis pelo desenvolvimento e encaminhamento do PL nº 723/2015 de que o modelo que a OUCBT apresenta inovações relativas ao PIU, ao projeto urbanístico, ao projeto de desenvolvimento econômico e à estratégia de gestão. Ainda que algumas críticas sejam recorrentes e outras renovadas no sentido de que a proposta trazida pelo Projeto de Lei em tramitação tende a exacerbar a lógica da rentabilidade e a reprodução do capital imobiliário-financeiro na área de destaque, procuraremos explicitar o caráter equilibrador do instrumento e transferir o foco para o contexto político-institucional, econômico, social e territorial no qual o mesmo se inscreve.

Em vista disso, esse capítulo procura caracterizar a área, explicitar o caminho percorrido no desenvolvimento da OUCBT desde suas primeiras concepções, apresentar seus objetivos, estratégias, novos instrumentos, projeto urbanístico, modelo de viabilidade econômica e de gestão, apresentando algumas das críticas vigentes e analisando seus vícios e virtudes.

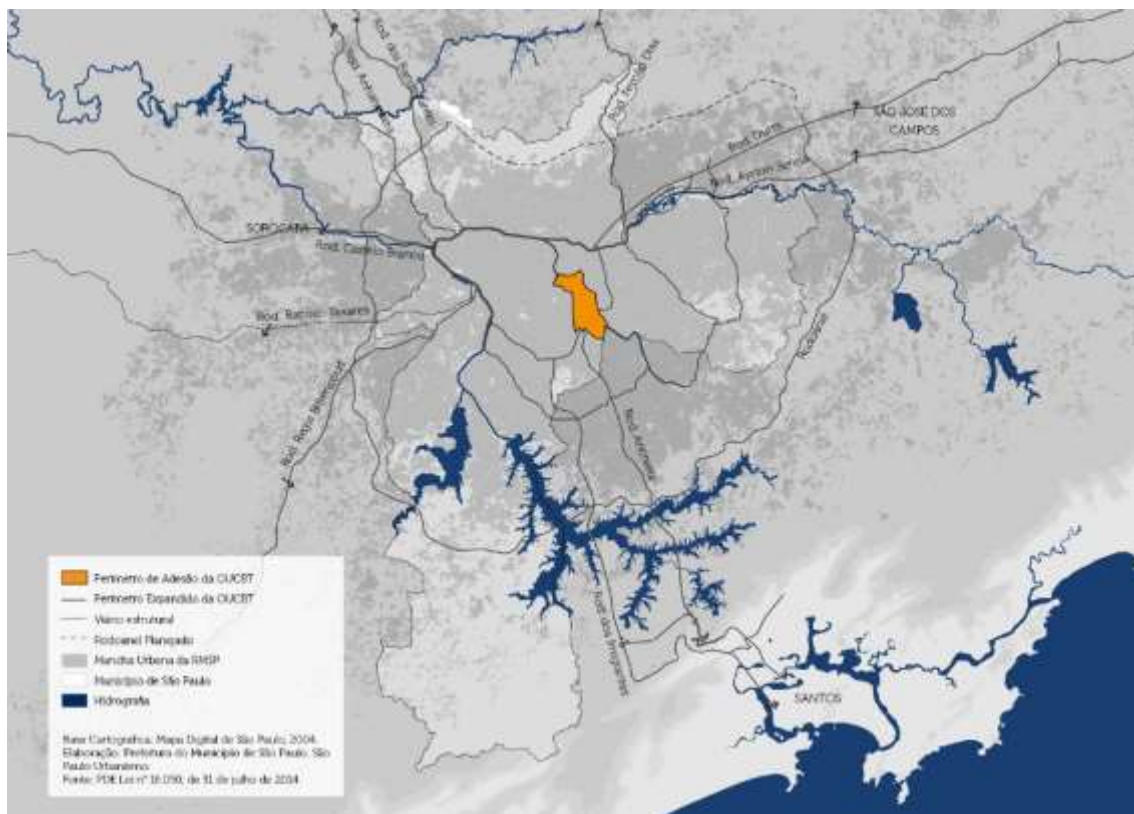
Caracterização da área

A OUC Bairros do Tamanduateí resgata através de seu nome a importância de um dos principais rios da cidade de São Paulo, bem como dos bairros que historicamente se

desenvolveram lindeiros às suas margens como o Cambuci, a Mooca, o Ipiranga, a Vila Carioca e a Vila Prudente.

O processo de urbanização da atual área de intervenção da OUCBT foi caracterizado inicialmente pela retificação do Rio Tamandateí em 1850 e pela implantação da *São Paulo Railway* (posteriormente Estrada de Ferro Santos-Jundiaí) em 1867. Com a implantação das linhas férreas paralelamente ao rio, as áreas de várzea próximas acabaram por se valorizar à época iniciando-se, assim, a instalação de indústrias e bairros operários na região. Tal processo de urbanização com instalação de indústrias adjacentes às linhas férreas teria como resultado uma estrutura urbana baseada em grandes quadras, com lotes compridos, altas taxas de ocupação do solo, descontinuidade do sistema de circulação viária, carência de áreas verdes, de equipamentos e de espaços públicos.

Figura 33: Perímetro de Adesão da OUCBT e os grandes eixos viários



Fonte: SÃO PAULO, 2015a.

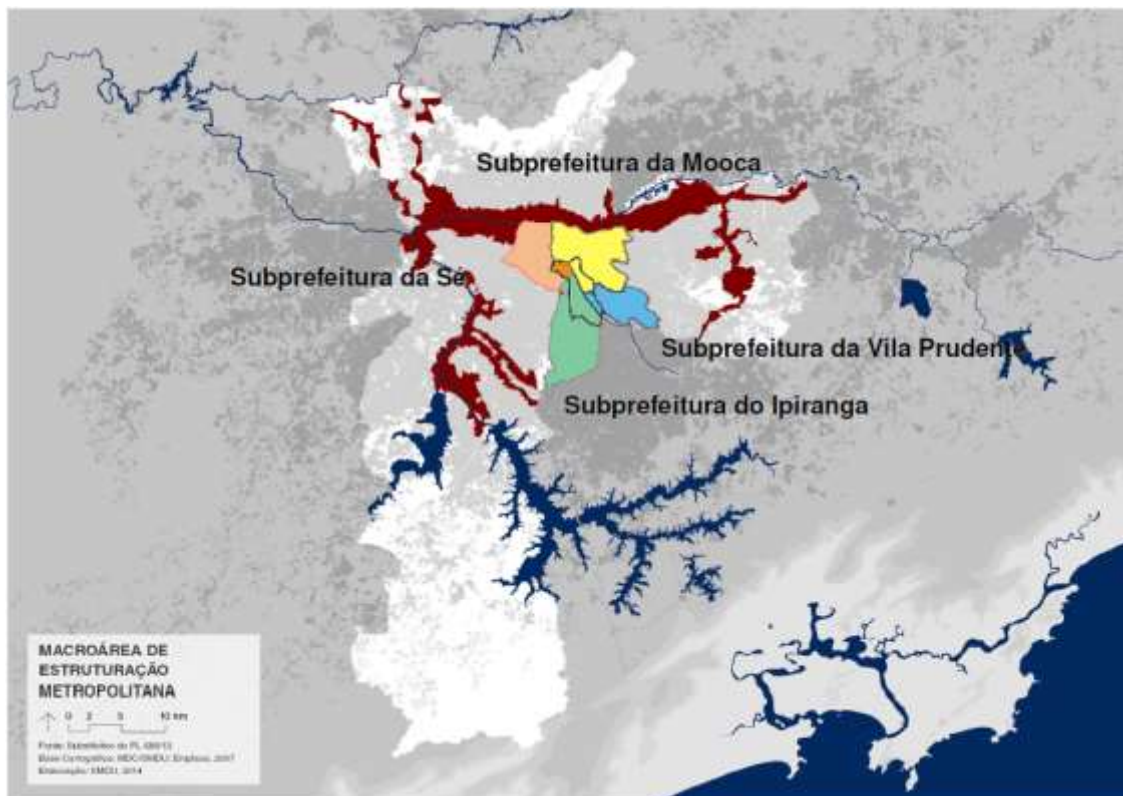
Em meados do século passado, a região seria contemplada na sua parte sul com a implantação da Via Anchieta, um eixo viário estratégico para o acesso aos Municípios do ABC e Baixada Santista. Esse marco, aliado à estrutura ferroviária já instalada, definiria um caráter de centralidade macrometropolitana que se mantém até os dias de hoje ainda que perdendo importância devido ao deslocamento de indústrias para outras regiões, à construção do Rodoanel Mário Covas e pela mudança da matriz de transportes.

Não obstante, por conta de sua posição estratégica na Região Metropolitana, os “Bairros do Tamanduateí” mantêm sua importância devido ao uso e às formas de ocupação de seu território. A área, atualmente, compõe-se de uma diversidade de bairros residenciais, comerciais, de atividades produtivas e de armazenagem que se beneficiam pela boa acessibilidade e pelas articulações inter-regionais proporcionadas pela ferrovia, pelo Minianel Viário, pela proximidade com o centro da cidade e zona leste.

Esse tipo de ocupação, caracterizada principalmente pelo parque industrial surgido junto à ferrovia, promoveu uma ocupação extensiva do solo com ausência de áreas verdes e baixa permeabilidade tendo, ao longo do tempo, resultado na formação de uma ilha de calor. Paralelamente, a relativa impermeabilização do solo somada à retificação e canalização do Rio Tamanduateí (e demais córregos afluentes) contribuem para a ocorrência recorrente de enchentes e inundações nas partes mais baixas (SÃO PAULO, 2015a).

Com um perímetro proposto de 1.669 hectares, a OUCBT ocupará áreas de quatro Subprefeituras: Sé, Mooca, Ipiranga e Vila Prudente (mapa seguinte). O perímetro possui boa infraestrutura instalada, disponibilidade de transporte público, baixa densidade demográfica (84 hab./ha.) além de muitas áreas subutilizadas e ociosas. Em relação a isso, a região vem há tempos em um processo de esvaziamento e perda de postos de emprego, principalmente industriais por conta da transferência de empresas para outras regiões fora da Região Metropolitana ou mesmo por fechamento. Em contraposição, em áreas específicas como o Ipiranga, empresas de nova base produtiva e com plantas menores vêm se estabelecendo em meio a usos residenciais, de comércio e serviços (SÃO PAULO, 2010a).

Figura 34: Perímetro da OUCBT sobre a Macroárea de Reestruturação Urbana e Subprefeituras



Fonte: SÃO PAULO, 2014a.

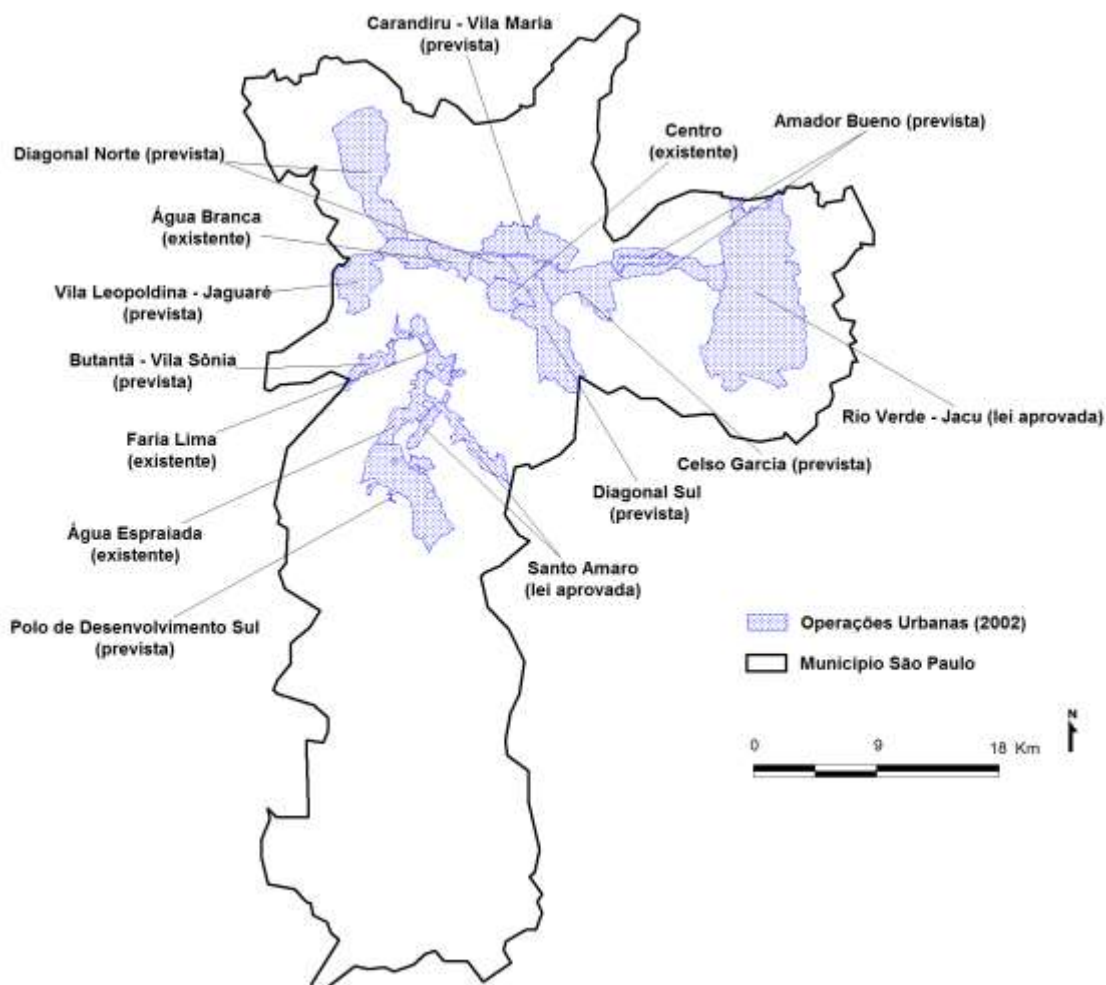
Nesses termos, diante dessas condições adversas tanto estruturais quanto conjunturais, em 2002, a Prefeitura Municipal indicaria, no Plano Diretor Estratégico aprovado naquele ano, a criação de uma OUC na região visando à sua transformação urbana “*de modo planejado e ordenado, possibilitando a otimização da infraestrutura instalada, o adensamento populacional e a alteração de uso em áreas subutilizadas*” (SÃO PAULO, 2015a: p.7).

O Plano Diretor Estratégico de 2002

As OUCs cumpririam um papel estratégico na busca do objetivo de empreender transformações urbanísticas estruturais indicado no Plano Diretor Estratégico aprovado no segundo ano da Gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004). O Plano, de modo geral, replica o Estatuto da Cidade em suas definições sobre o instrumento, indica a

necessidade de uma lei ordinária para a constituição do instrumento, o pré-requisito de um plano urbanístico, a possibilidade de concessão de incentivos urbanísticos, o investimento dos recursos obtidos pelas contrapartidas no perímetro da OUC, a possibilidade de emissão de CEPACs sob o argumento da antecipação dos recursos, etc.

Figura 35: OUC indicadas no Plano Diretor Estratégico de 2002



Fonte: SÃO PAULO, Lei nº 13.430/2002.

Tal como indicado na figura acima, além das quatro operações já aprovadas e em andamento, seriam indicadas mais nove operações – Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacu, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira (Amador Bueno) – as quais variariam de perímetro entre 450 e 11.000 hectares e se concentrariam na Macroárea de Reestrutura e Requalificação

Urbana²⁸⁹ na qual o objetivo seria de “*alcançar transformações urbanísticas estruturais para obter melhor aproveitamento das privilegiadas condições locacionais e de acessibilidade*”.

Como já colocado, o papel estratégico das OUCs no desenvolvimento do Plano Diretor ficaria evidente nas finalidades conferidas às mesmas, quais sejam:

- I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- II - otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;
- III - implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;
- IV - ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo;
- V - implantação de espaços públicos;
- VI - valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
- VII - melhoria e ampliação da infra-estrutura e da Rede Viária Estrutural;
- VIII - dinamização de áreas visando à geração de empregos (Art. 227, Lei nº 13.430/02).

Convém aqui²⁹⁰, de antemão, refletir sobre a efetividade com que as OUCs paulistanas têm se aproximado de seus objetivos e finalidades e cumprido suas funções de instrumento urbanístico para a reestruturação urbana. Ainda que possamos evidenciar uma “*lógica de produção especulativa do lugar*” articulada a pífios resultados de intervenções em termos de moradia social, espaços verdes e públicos e transporte público, por exemplo, nas décadas de 1990 e 2000, na medida em que as OUCs chegam a um estágio de maturidade, as modificações nos perímetros de atuação – que antes eram caracterizadas basicamente por obras viárias – começam a apresentar benefícios públicos em forma de conjuntos habitacionais (no caso da Água Espraiada, principalmente), de obras de saneamento (na Água Branca) e de transporte público (na Faria Lima). Obviamente, ao atentarmos isoladamente para cada uma das finalidades acima relacionadas e buscarmos resultados efetivos em cada uma das OUCs em andamento, as pendências serão muito maiores tanto pelo subdimensionamento dos problemas quanto pelos aspectos gerenciais e burocráticos.

²⁸⁹ Cf. o Art. 155 da Lei 13.430/02, a Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana incluiria “*o centro metropolitano, a orla ferroviária, antigos distritos industriais e áreas no entorno das marginais e de grandes equipamentos a serem desativados, foi urbanizada e consolidada há mais de meio século, período em que desempenhou adequadamente atividades secundárias e terciárias, e passa atualmente por processos de esvaziamento populacional e desocupação dos imóveis, embora seja bem dotada de infra-estrutura e acessibilidade e apresente alta taxa de emprego*”.

²⁹⁰ Assim como o faz MONTANDON (2010) em sua dissertação sobre as operações paulistanas.

Sobre esse problema, tal como apontado nas experiências anteriores, o modelo da OUC em vigor em São Paulo tem se caracterizado pelo planejamento e implementação de obras viárias logo nas primeiras fases²⁹¹ com o argumento da necessidade de viabilização da aplicação do instrumento o que implica no uso preferencial dos recursos escassos nessas obras e no protelamento das ações eminentemente de caráter público para etapas posteriores quando os recursos se tornam escassos.

Com o Plano Diretor Estratégico de 2002, as OUCs passariam a comercializar o potencial adicional de construção através dos CEPACs anteriormente previstos pelo Estatuto da Cidade de modo que os títulos passariam a possibilitar às OUCs a antecipação das receitas a serem utilizadas em determinado conjunto de intervenções, ainda assim não modificando o escalonamento das prioridades.

A Operação Urbana Diagonal-Sul

A OU Diagonal Sul se destacaria em relação às demais operações propostas pelo Plano de 2002 devido ao fato de que, desde a década de 70, a área já era objeto de estudos, planos e projetos urbanísticos que já questionavam sua degradação econômica e urbana e seus padrões predominantemente industriais do uso e ocupação do solo (SALES, 2005).

De um modo geral, a área será destacada por suas possibilidades de renovação diante do fenômeno da “desindustrialização” pelo qual a Região Metropolitana de São Paulo vem passando, devendo-se levar em consideração que tal desindustrialização precisa ser relativizada já que se dá, ao mesmo tempo, um crescimento do setor de comércio e serviços mas também uma substituição por novas indústrias de base mais tecnológica. Conforme questiona Sales no mesmo texto:

Parece claro que o deslocamento e fechamento das atividades e plantas fabris tradicionais não apenas exacerba o processo de degeneração das condições físicas e ambientais de vastos setores urbanos, mas, agora, por isto mesmo, os põe – processos e espaços – sob nova luz. Se, na cidade de São Paulo, este quadro reporta especialmente aos bairros originalmente alinhados ao longo dos traçados das ferrovias, junto à antiga Santos-Jundiaí – em particular, ao longo do tramo que corta o quadrante sudeste da cidade –, a progressiva subutilização, degradação e redundância que afetam as antigas áreas, instalações e edifícios industriais contrasta direta e paradoxalmente com as condições e possibilidades implícitas ao próprio território; seja em função de sua posição e

²⁹¹ Na experiência da OUC Faria Lima, as obras se iniciariam anteriormente à aprovação da Lei de instituição da operação.

escala geográfica – verdadeiramente metropolitanas –, seja em função do grau de urbanização – central – que apresenta (SALES, 2005²⁹²: p.2).

Ao mesmo tempo, no caso específico da OU Diagonal Sul e das áreas definidas em seu perímetro, “*os contornos tecnológico-produtivos e socioterritoriais*” revelariam desde há praticamente duas décadas possibilidades e demandas por transformação²⁹³. Mais ainda, o potencial de articulação que essa operação traria implícito pela posição estratégica em que se encontra – com um conjunto de “*espaços, funções e fluxos, escalas e sistemas, processos, programas e tempos*” – cumpriria um papel importante no desenvolvimento dessa operação de renovação urbana²⁹⁴.

Um ponto importante na concepção da OU Diagonal Sul seria o caráter dúbio apresentado pela linha formada pelo Rio Tamanduateí, pela Ferrovia Santos-Jundiaí e pela Avenida do Estado ao longo do tempo no desenvolvimento da região. Se por um lado, tal linha serviria como “*vetor, canal e suporte*” do crescimento urbano e do processo de uso e ocupação da área, por outro, criar-se-ia uma barreira longitudinal que agiria seccionando e segregando espaços e dificultando a comunicação e a mobilidade entre um lado e outro.

Assim como já indicado em seção anterior, o projeto da OU Diagonal Sul procuraria focar na superação de alguns problemas estruturais como a barreira de mobilidade criada pelo rio-ferrovia-avenida, a baixa densidade populacional, a precária qualidade ambiental e paisagística do legado industrial, o problema de drenagem superficial e a contaminação do solo e subsolo. Tais questões fulcrais seriam então transformadas em objetivos gerais da transformação físico-territorial da operação, quais sejam:

- Aumento da conexão urbana interna e externa via complementação, interligação e integração das redes de circulação viária e dos transportes sobre trilhos;
- Indução à formação de linhas de intensidade diferenciada e de polos de aglomeração;

²⁹² SALES, P.M.R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos.. Parte 5 – Operação Urbana Diagonal Sul. Arqutextos, São Paulo, ano 06, n. 061.08, Vitruvius, jun. 2005

²⁹³ Esse é um ponto relevante e será fundamental para a proposição da OUCBT também como um projeto de desenvolvimento econômico já que os ciclos econômicos têm ao longo de toda a história do território caracterizados os processos urbanos.

²⁹⁴ No nosso entendimento, desde o primeiro momento de concepção da OU Diagonal Sul é possível diferenciá-la das operações Faria Lima e Espraiada na medida em que o território da primeira, em essência, seria caracterizado por um conjunto de fatores que não estariam presentes nas últimas. Tais fatores de caráter histórico e geográfico, mas também socioeconômico seriam bem próximos aos da área da OU Água Branca, no entanto.

- Reativação e valorização seletiva do patrimônio construído e criação de um sistema de áreas verdes como referência ou recurso arquitetônico, urbanístico e paisagístico diferencial;
- (Re-)articulação dos sistemas produtivos, residenciais e ambientais segundo processos de reconversão visando a concentrações/configurações morfológica e funcionalmente compatíveis e socialmente diversificadas (SALES, 2005: p.5).

Tais objetivos, por sua vez, seriam traduzidos em diretrizes mais específicas e se organizariam em sistemas técnicos gerais e sistemas edificados locais tal como abaixo especificado:

a. Sistemas gerais estruturadores

a.1. Mobilidade: conexão-transposição

- Implantação da via tangente em binário articulado com perimetral central (contra-rótula);
- Integração ferrovia/metrô/VLP/ônibus;
- Criação de transposições transversais e continuidades longitudinais.

a.2. Áreas livres e verdes: reconstrução da paisagem

- Organização primeira do espaço público e do verde coletivo a partir da reocupação dos terrenos;
- Ferroviários e da reorganização da matriz fundiária industrial.

b. Sistemas edificados de integração

b.1. Habitação: repovoamento

- Recuperação e valorização das formas e lugares de moradia tradicionais;
- Adensamento residencial com especial promoção da moradia subsidiada e de rendas médias;
- Elaboração e implementação de planos de urbanização das ZEIS (zonas especiais de interesse social).

b.2. Produção: tecno-inovação

- Identificação das áreas industriais ativas, redefinindo-se bolsões e distritos, bases de apoio logístico, vínculos técnicos, funcionais e infra-estruturais, bem assim as regras de compatibilidade ambiental-funcional

b.3. Lugares centrais: conexão / aglomeração / diversidade / especialização

- Projeto do módulo-estações: praça-âncora de transposição e adensamento (*Ibidem*, p.5-6).

Por fim, tais diretrizes exigiriam um conjunto de procedimentos operativos (de setorização do estoque e ordenamento da utilização do potencial construtivo, intervenções públicas e indução à reconversão de áreas privadas) levando a uma definição de etapas prioritárias de investimento público com áreas preferenciais de transformação induzida.

Atente-se para indicação de alguns dos fatores que caracterizarão a operação até o PL 723/2015 – mobilidade, patrimônio histórico, adensamento/habitação, áreas verdes e sistemas produtivos – bem como para a modelagem dos vários processos e sistemas

urbanos que se articulam no território em questão e definem as necessidades de investimento.

O desenvolvimento do projeto da OU Diagonal Sul, contudo e assim como das demais operações indicadas no Plano Diretor Estratégico de 2002, seria suspenso pelos próximos anos e seus estudos e planos só seriam retomados na segunda Gestão Gilberto Kassab (Democratas, 2009-2012) sob o nome de OUC Mooca-Vila Carioca.

Operação Urbana Consorciada Mooca-Vila Carioca

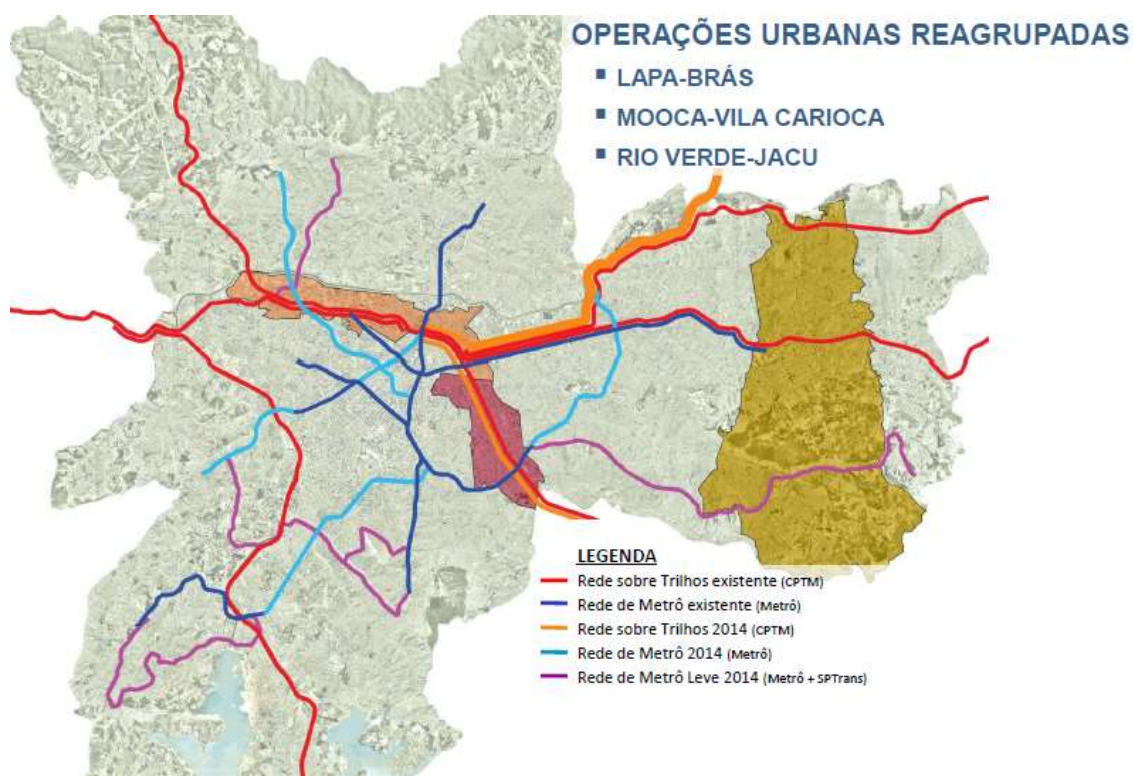
No início de 2009, a Gestão Kassab retomaria as intenções de desenvolvimento de três novas OUCs – Lapa-Brás, Rio Verde-Jacu e Mooca-Vila Carioca (vide Figura 35) – visando a reocupar partes subutilizadas significativas da orla ferroviária bem como a geração de empregos e a melhoria das condições habitacionais do extremo leste de São Paulo.

A OUC Lapa-Brás teria um perímetro de 2.345 hectares e seria resultante do agrupamento de três OUCs já existentes e previstas pelo Plano Diretor de 2002 (Água Branca, Diagonal Norte e uma pequena parte da Diagonal Sul). O objetivo maior desse projeto seria de eliminar a barreira imposta pela ferrovia à mobilidade e interligação dos bairros situados ao norte e ao sul dos trilhos, juntamente com a necessidade de estabelecimento de um plano de macrodrenagem das bacias dos Rios Tamanduateí e Tietê que perpassam todos aqueles bairros. As intervenções necessárias caracterizariam-se pelo rebaixamento das linhas férreas criando um sistema subterrâneo desde a Lapa até o Brás com doze quilômetros de comprimento e, na superfície, uma via de porte estrutural com características urbanísticas peculiares (com parques e ciclovias) e eixos transversais de conexão lado a lado, com a demolição e revitalização do entorno do Elevado Costa e Silva (atualmente, Elevado João Goulart). Apesar de lançado um Termo de Referência para a realização de estudos ambientais, a OUC Lapa-Brás não teria seguimento (SÃO PAULO, 2010).

A OUC Rio Verde-Jacu, por sua vez, chegou a ser aprovada em 12 de outubro de 2004 pela Lei Municipal nº 13.872/04, último ano da Gestão Suplicy mas, sem regulamentação nas gestões seguintes, seria revogada em 2016. Com um perímetro de 11.374 hectares, essa operação pretendia criar polos de desenvolvimento buscando atrair

atividades econômicas para a geração de empregos e renda para uma região caracterizada por ser uma “área dormitório” o que diminuiria a quantidade de deslocamentos diários entre o extremo Leste e o Centro da cidade. As intervenções se estruturariam sobre a Avenida Jacu-Pêssego que se alonga na direção Norte-Sul, conectando-se ao Rodoanel Mário Covas e podendo criar novos acessos às principais rotas de conexão entre São Paulo e outras regiões. Ao mesmo tempo, melhorando a infraestrutura viária e adotando melhores padrões construtivos, atuaria para criar maior permeabilidade do solo e mais áreas verdes (SÃO PAULO, 2010).

Figura 36: Novas OUCs propostas pela Gestão Kassab (2009-2012)



Fonte: SÃO PAULO, 2011.

Os estudos e projetos sobre a OUC Mooca-Vila Carioca seriam realizados pelo Consórcio Mooca-Vila Carioca (CMVC) liderado pelo escritório Vigliesca e Associados, o que se daria entre junho de 2012 e novembro de 2013, quando da entrega de um Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto do Meio

Ambiente (EIA/RIMA), um Plano Urbanístico Específico (PUE)²⁹⁵, um Estudo de Capacidade de Suporte da Infraestrutura de Mobilidade, um Estudo de Avaliação Econômica e um Plano de Comunicação.

O EIA-RIMA seria fundamental para o processo de licenciamento ambiental da OUC²⁹⁶. Além do cumprimento das exigências legais, tal estudo i) possibilitou construir diagnósticos de referência e de cenários tendenciais e propositivos; ii) criou bases para a avaliação dos impactos ambientais, dos riscos e oportunidades de ação e integração ambiental; iii) apresentou análises consolidadas sobre o meio biofísico, econômico, social e político; iv) comparou alternativas para a consecução dos objetivos propostos; e v) propôs diretrizes de planejamento e programas de monitoramento e gestão (SÃO PAULO, 2014c).

Em articulação com o EIA-RIMA, os demais estudos cumpririam funções específicas apresentando análises, planos e diretrizes que serviriam de parâmetro ao primeiro. O PUE apresentaria os objetivos da intervenção, as diretrizes urbanísticas e parâmetros de uso e ocupação do solo, a densidade populacional desejada em cada setor e o estoque de potencial construtivo adicional correspondente. Também abarcaria os planos de provisão habitacional, de qualificação das redes viárias, dos espaços e equipamentos públicos. Os Estudos de Avaliação Econômica definiriam o custo das várias ações propostas pelo PUE, uma análise da capacidade mercadológica de consumo do potencial construtivo adicional proposto pelo projeto e o valor das contrapartidas e receitas captadas ao longo do tempo. Já a Avaliação da Capacidade de Suporte da Infraestrutura de Mobilidade apresentaria o impacto da densificação populacional na estrutura existente bem como uma definição e avaliação do desempenho das intervenções viárias propostas pelo PUE. Por fim, o Plano de Comunicação cumpriria o objetivo de apresentar uma estratégia para promover e discutir o projeto com instituições públicas e privadas e com a população em geral em diversas instâncias e ao longo do processo de aprovação e implantação da OUC (SÃO PAULO, 2014c).

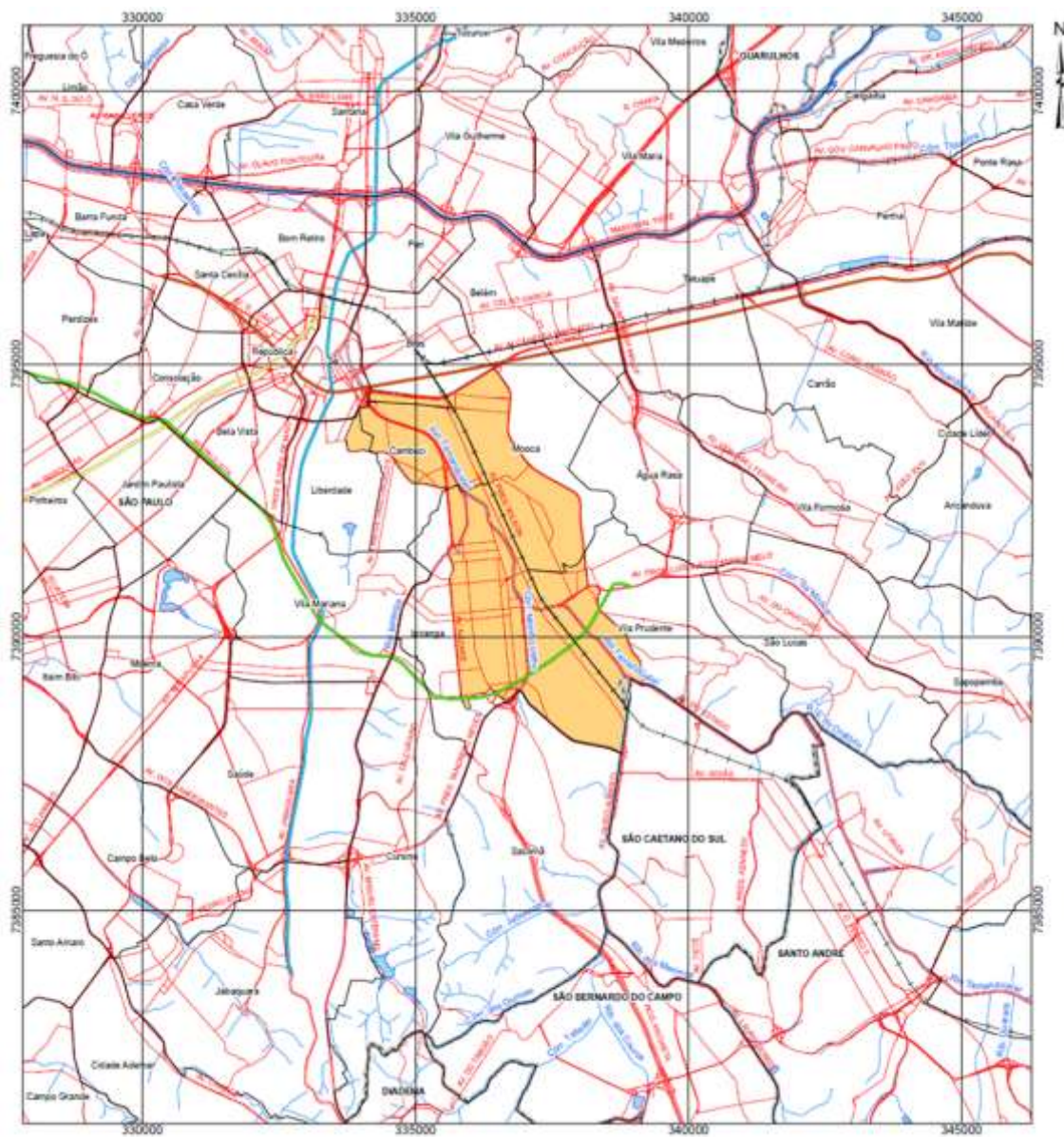
Os estudos relativos ao Plano de Comunicação indicariam a necessidade de se criar um novo elemento de comunicação que conseguisse valorizar as particularidades de cada um dos bairros abrangidos pelo projeto o que revelaria a importância do Rio

²⁹⁵ O Plano Urbanístico Específico (PUE) é o plano de transformação físico-territorial que compreende o Programa de Intervenções e o regramento urbanístico definido para a OUCBT.

²⁹⁶ Cf. a Resolução CONAMA nº 01/86, o licenciamento ambiental de grandes obras exige a apresentação de EIA/RIMA.

Tamandateí. A partir de então, o título “Bairros do Tamandateí” passaria, paulatinamente, a substituir a nomenclatura anterior, mantendo-se ainda por um período como “Operação Urbana Consorciada Mooca-Vila Carioca: Bairros do Tamandateí”.

Figura 37: Localização da OUC Mooca-Vila Carioca



Fonte: SÃO PAULO, CMVC, EIA/RIMA, 2013.

Como resultado dessa fase de produção de estudos e planos, um Projeto de Intervenção Urbana (PIU)²⁹⁷ seria desenvolvido – orientando-se pelos princípios e diretrizes do Plano Diretor Estratégico à época²⁹⁸ recém aprovado – como base para os processos de diálogo social e licenciamento ambiental culminando com a elaboração da Minuta e do Projeto de Lei a ser enviado à Câmara Municipal. Ao longo desses processos, tanto o PIU quanto a Minuta e finalmente o Projeto de Lei receberiam e continuam recebendo um conjunto de críticas relativas a algumas de suas propostas, diretrizes urbanísticas, parâmetros de uso e ocupação do solo e estratégia de gestão, as quais procuraremos inserir na análise da OUC Bairros do Tamanduateí.

O Plano Diretor Estratégico de 2014

Uma revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo se daria na Gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016) sob a Lei Municipal nº 16.050 de 31 de julho de 2014²⁹⁹. Trazendo um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e estratégias voltados à racionalização e melhor aproveitamento do solo urbano, o novo PDE transferirá todo esse conjunto aos instrumentos urbanísticos por ele definidos como é o caso das OUCs.

Nesses termos, particularmente, as estratégias propostas pelo PDE com vistas a melhor ordenar a transformação da cidade serão fundamentais para o desenvolvimento do PIU da OUC Bairros do Tamanduateí, como discutiremos à frente. Tais estratégias, através de ações, instrumentos e incentivos buscam operacionalizar e implementar o plano no médio e longo prazos. Tais são elas:

1. Socializar os ganhos da produção da cidade;
2. Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa;
3. Melhorar a mobilidade urbana;
4. Qualificar a vida urbana nos bairros;

²⁹⁷ Projetos de Intervenção Urbana são projetos elaborados pelo Poder Público com o objetivo de promover transformações urbanísticas em perímetros específicos (SÃO PAULO, 2014c) e é composto pelo conjunto dado entre PUE, plano de viabilidade econômica e estratégia de gestão.

²⁹⁸ Uma versão finalizada do PIU seria apresentada em setembro de 2014, a menos de dois meses depois da aprovação do Plano Diretor Estratégico.

²⁹⁹ A revisão do PDE fez parte de um processo mais amplo de revisão de toda a legislação urbanística do Município de São Paulo empreendido pela Gestão Haddad (2013-2016) que contou ainda com a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016), com a consolidação dos Planos Regionais das Subprefeituras (Decreto Municipal nº 57.537/16) e com o novo Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 16.642/2017) já na Gestão João Doria Jr. (2017-2018).

5. Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público;
6. Reorganizar as dinâmicas metropolitanas;
7. Promover o desenvolvimento econômico da cidade;
8. Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade;
9. Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais;
10. Fortalecer a participação popular nas decisões do rumo da cidade (SÃO PAULO, SMDU, 2015).

Não é nossa intenção descrever e analisar tais estratégias ou como elas serão mais ou menos efetivas ao longo do tempo, mas como elas serão transferidas e/ou instrumentalizadas pela OUC Bairros do Tamanduateí, o que para nós terá um impacto no desenvolvimento e na efetividade da operação no médio e longo prazos.

A estratégia “reorganizar as dinâmicas metropolitanas”, a título de exemplo, cumpre o papel de localizar a área da OUCBT em relação à cidade e à Região Metropolitana de São Paulo inserindo-a na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)³⁰⁰ como bem mostra a figura seguinte. Segundo o PDE, a MEM é caracterizada pelas áreas das planícies dos Rios Tietê, Tamanduateí e Pinheiros, de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diversos Municípios e polos de emprego da Região Metropolitana nas quais “*se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia*” (SÃO PAULO, LEI Nº 16.050/04, Art. 11)³⁰¹.

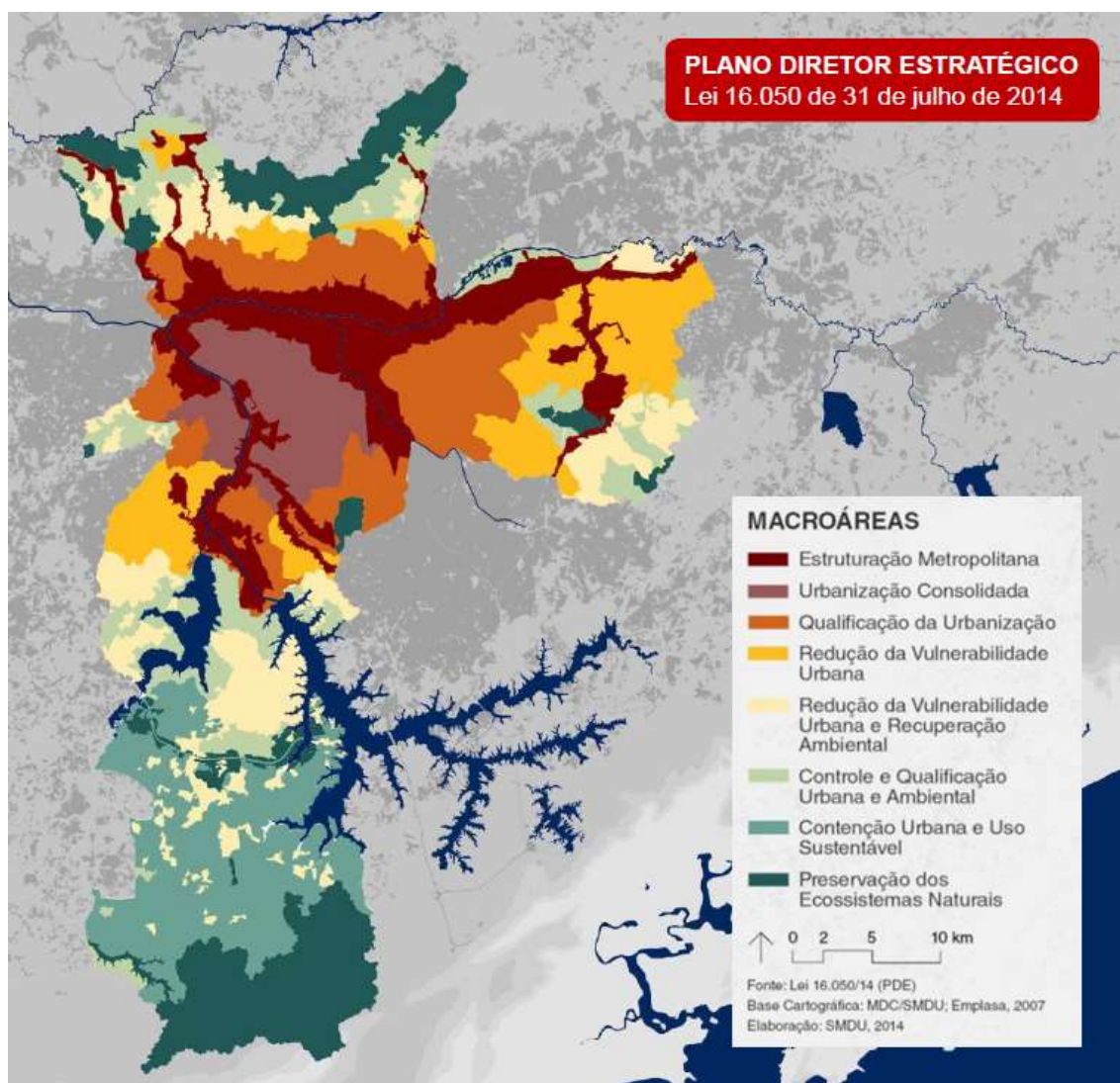
A MEM é formada por três setores com características geográficas e econômicas distintas: o Setor Orla Ferroviária e Fluvial, caracterizado pelas áreas lindeiras aos rios e linhas férreas com predomínio de grandes terrenos ociosos ou subutilizados; o Setor Central que inclui todo o Centro histórico com concentração de empregos, comércio e

³⁰⁰ O perímetro do Município, por questões de planejamento, foi dividido pelo novo PDE em duas macrozonas (de Estruturação e Qualificação Urbana e de Proteção e Recuperação Ambiental) e oito macroáreas (de Estruturação Metropolitana; de Urbanização Consolidada; de Qualificação da Urbanização; de Redução da Vulnerabilidade Urbana; de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental; de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental; de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais).

³⁰¹ Cf. o Parágrafo Único do Art. 11 da Lei nº 16.050/04, “*as porções dos territórios que integram a Macroárea de Estruturação Metropolitana passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa*”.

serviços; e o Setor Eixos de Desenvolvimento, caracterizado por áreas carentes de emprego que espalham ao longo de eixos de transporte.

Figura 38: Macroáreas no Plano Diretor Estratégico de 2014



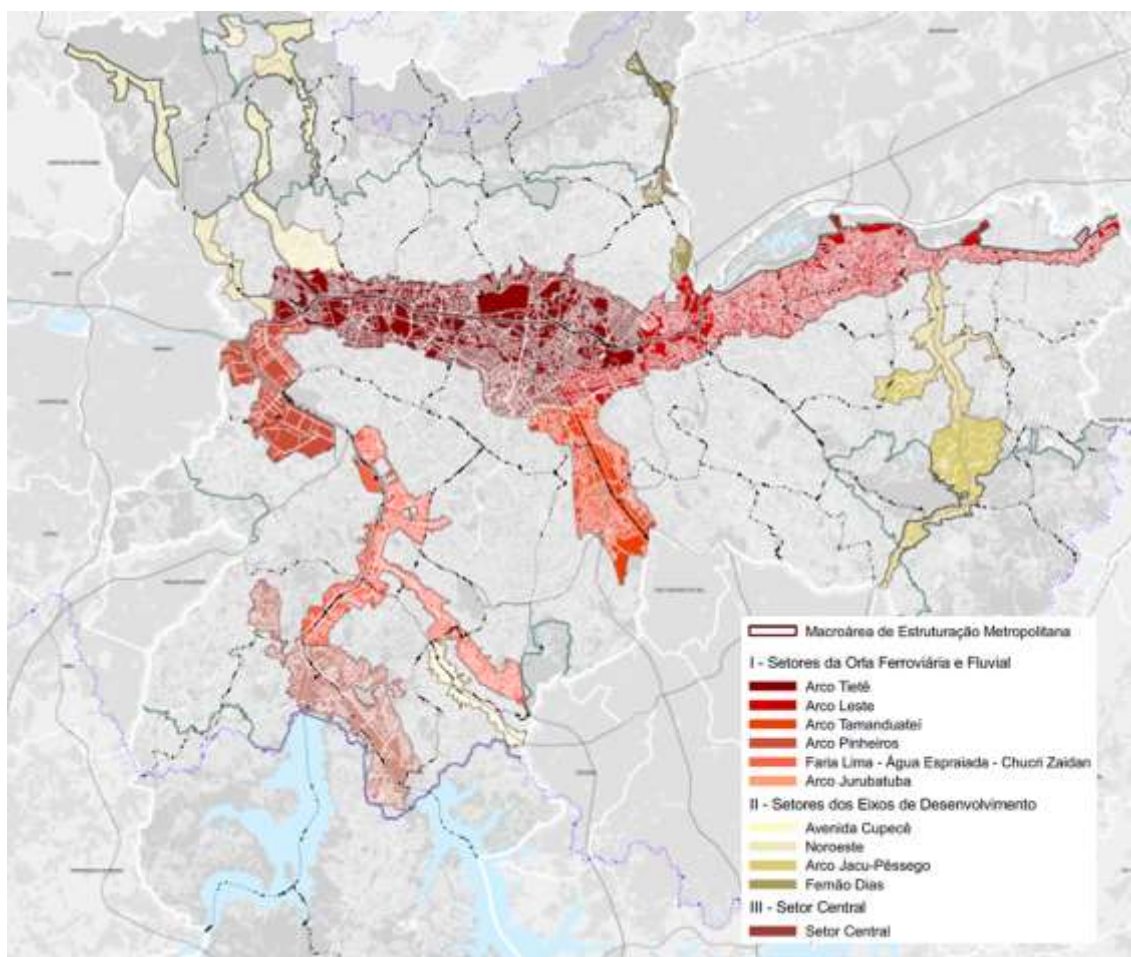
Fonte: PDE, LEI N° 16.050/14.

A OUCBT insere-se no Setor Orla Fluvial e Ferroviária da MEM e responde por quase toda a área do Arco Tamandateí tal como pode ser visto no mapa seguinte. Seu perímetro apresenta vários problemas urbanos, dentre eles: um desequilíbrio expressivo entre moradia e emprego, dificuldade de transposição da ferrovia, da Avenida do Estado e do Rio Tamandateí, poucas alternativas de ligação entre os bairros adjacentes, pontos

de alagamentos na confluência dos córregos da bacia com o Rio Tamanduateí, uma ilha de calor abrangendo grande parte do perímetro da área de intervenção, entre outros.

De acordo com o conceito de “cidade compacta” expresso no PDE, a OUCBT pretende equilibrar a oferta de empregos e moradias na região, reduzindo o tempo de deslocamento e aumentando o tempo livre para outras atividades, promovendo maior diversidade de serviços e comércio nos bairros, reduzindo a emissão de CO₂ com a redução do deslocamento motorizado e promovendo maior integração social. Para fomentar tais transformações, o projeto urbanístico compõe-se de um programa de intervenções públicas com a definição de parâmetros urbanísticos que objetivam requalificar as orlas fluviais e ferroviárias, propiciar uma maior oferta de habitação de interesse social e de mercado popular, melhorar as conexões entre os bairros e requalificar o ambiente urbano.

Figura 39: Macroárea de Estruturação Metropolitana no PDE de 2014



Fonte: PDE, LEI N° 16.050/14.

O projeto de desenvolvimento urbano e econômico da OUCBT, com base nos estudos urbanísticos realizados anteriormente, propõe: i) um amplo programa de intervenções com melhoramentos viários, qualificação dos sistemas de drenagem e de transportes, promoção de habitação popular e equipamentos públicos, a criação de áreas verdes e resgate do patrimônio histórico existente na região; ii) estratégias de financiamento da transformação e incentivos aos espaços produtivos da indústria, da logística, da economia criativa e do comércio e serviços; e iii) instrumentos de gestão territorial e participativa, atestando sua viabilidade e assegurando seu controle social.

No que lhe concerne, para que a MEM possa passar por tais transformações necessárias, devem ser desenvolvidos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) os quais podem ser materializados por OUCs ou por outros instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana como as Áreas de Intervenção Urbana (AIUs), Concessões Urbanísticas ou Áreas de Estruturação Local (AEL).

Em relação ao PIU, o § 1º do Art. 1º do Projeto de Lei 723/2017 que institui a OUCBT afirma que:

A OUCBT é instrumento de ordenação e reestruturação urbana, elaborada a partir do seu Projeto de Intervenção Urbana - PIU, com propostas relativas a transformações urbanísticas, ambientais, sociais e econômicas do território, bem como a formas de financiamento e de gestão democrática, nos termos do Plano Diretor Estratégico - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

Num sentido inverso, o PDE de 2014 estatui que os PIUs devem ser elaborados pelo Poder Público para subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nas áreas internas aos perímetros de aplicação dos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana supracitados, de modo que esses últimos podem estabelecer requisitos adicionais aos PIUs, a depender das características e escala da intervenção.

Em 2014, logo após a aprovação do PDE, seria apresentado o PIU da rebatizada Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí iniciando-se a fase de diálogo social com os órgãos públicos através de audiências públicas, reuniões com os conselhos participativos das Subprefeituras envolvidas, reuniões e oficina com o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e várias agendas setoriais com movimentos sociais e empresariais (SÃO PAULO, 2015b). Tal processo se daria, primeiramente, para apresentar um pedido de Licença Ambiental Provisória (LAP) e, posteriormente, ajustando-se a determinadas demandas públicas e indicações do

Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES), para a redação da Minuta e Projeto de lei.

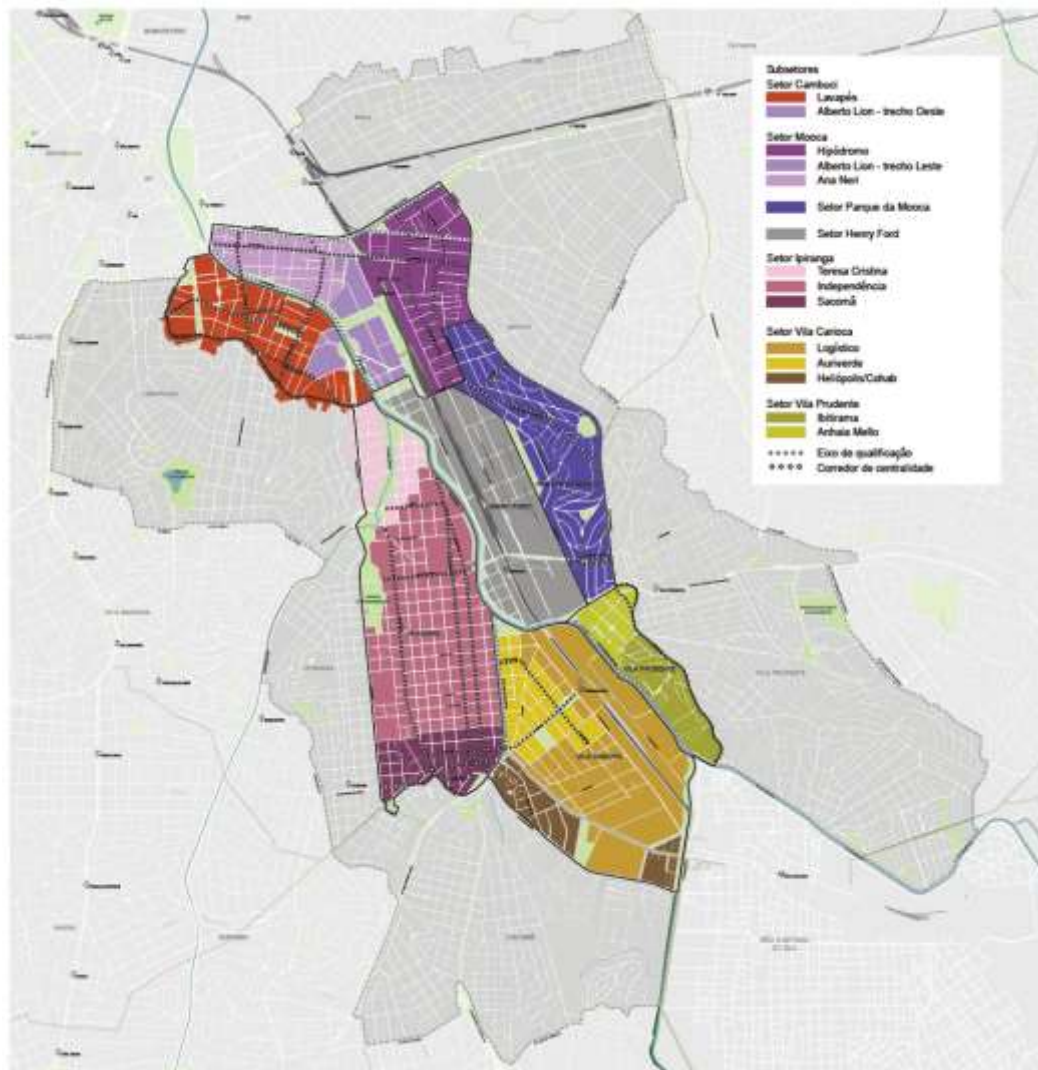
O Projeto de Intervenção Urbana da OUCBT

Tal como explicitado na seção anterior, o projeto de OUCBT parte da premissa geral de que a mesma é um instrumento do PDE útil às suas várias estratégias, em especial, às que se direcionam mais diretamente à MEM, uma vez que o perímetro de intervenção urbana apresenta as problemáticas-padrão da Orla Fluvial e Ferroviária e, por outro lado, diversas potencialidades a serem estimuladas e gerenciadas.

A OUCBT apresenta, além dessa premissa técnico-política, várias outras premissas ou argumentos em favor de sua instituição como instrumento de desenvolvimento urbano as quais, em diversos sentidos, acabam por diferenciar a aptidão da área dos “Bairros do Tamandateí” em relação às áreas das OUCs anteriormente estabelecidas, em especial, das OUCs Faria Lima e Água Espreada. Essas premissas estritamente relacionais à região são também levadas em conta, quais sejam:

1. Diferentemente das OUCs atualmente em vigência, a condição bastante heterogênea e diversa do território da OUCBT agrega regiões de grande interesse do mercado imobiliário (Parque da Mooca e Ipiranga, por ex.) juntamente a áreas extremamente degradadas e com altos índices de vulnerabilidade social (Avenida do Estado e baixo Cambuci).
2. A extraordinária posição geográfica na Região Metropolitana (de ligação entre o Porto de Santos, os Municípios do ABC, o Aeroporto de Guarulhos, etc.) favorecem os territórios produtivos em formação (de economia criativa, logística e industrial).
3. O perfil ambiental da região é caracterizado por baixa oferta de áreas verdes, por arborização urbana carente, altos índices de impermeabilização do solo, formação de uma das piores ilhas de calor do Município.
4. O caráter histórico da região impõe grandes esforços de manutenção de prédios e monumentos – como o patrimônio fabril ferroviário da Mooca e o patrimônio cívico do Ipiranga – associando-os ao desenvolvimento urbano e econômico (SÃO PAULO, 2016a).

Figura 40: Setores e subsetores da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí



Fonte: PL 723/2015.

Uma quinta premissa, digna de destaque, é a necessidade de adensamento populacional aliada à possibilidade de um aumento significativo de empregos que podem ser suscitados pelo esforço de adensamento construtivo e de melhor qualificação do ambiente³⁰². Numa área de 1.669 hectares, com base em dados do IBGE de 2010, a OUCBT pretende sair de uma base populacional de 139.648 habitantes, densidade de 84

³⁰² Um dos graves problemas da cidade é o zoneamento e separação espacial entre moradia, trabalho e lazer que implicam em grandes deslocamentos e, no limite, na saturação do sistema de transportes e mobilidade. A ideia de uma cidade compacta preconizada pelo PDE de 2014 sugere a produção de núcleos mais compactos com maior diversidade de serviços e comércio nos bairros, uso de modais de transporte não motorizados, redução do uso de automóveis e na emissão de CO₂, maior interação social e tempo livre para outras atividades (SÃO PAULO, 2014c).

hab/ha e número de postos de emprego de 223.522 unidades para uma previsão em 30 anos (ou seja, em 2040) de 391.521 habitantes com 235 hab/ha (crescimentos de 180%), e 324.127 postos de emprego (crescimento de 45%) (SÃO PAULO, 2014c).

O PIU, como o projeto que operacionaliza a OUCBT, baseia-se em quatro pontos principais para promover essas mudanças demográficas, quais sejam: i) o potencial construtivo que viabiliza financeiramente a operação; ii) um plano urbanístico com gestão territorial e controle social; iii) a oportunidade de adensamento ao longo da infraestrutura de mobilidade e; iv) as estratégias ambientais para a transformação territorial.

Os objetivos da OUCBT propostos pelo PL 723/2015, dessa forma, já estariam presentes no desenvolvimento do PIU no ano anterior. Vale ressaltar que a maioria dos objetivos foram estabelecidos, tanto quanto possível, da forma mais concreta possível apontando logradouros e acidentes geográficos, ainda que alguns careçam de um melhor detalhamento. São eles:

I - promover o adensamento populacional e o incremento das atividades econômicas, com diversidade de faixas de renda e de atividades, de forma a aproveitar a infraestrutura instalada e a prevista, em especial o transporte público de alta capacidade;

II - promover a reestruturação da orla ferroviária articulada com a preservação do patrimônio histórico industrial da Cidade, entendido como um ativo do desenvolvimento urbano, permitindo melhores condições de inserção urbana e integração espacial com o entorno;

III - melhorar as condições de acesso e mobilidade da região, especialmente por meio de transportes coletivos e não motorizados, e oferecer conforto, acessibilidade universal e segurança para pedestres e ciclistas;

IV - melhorar a relação da Cidade com o Rio Tamandateí e com os Córregos do Moinho Velho e Ipiranga e com o Ribeirão dos Meninos, promovendo melhorias nas várzeas e Áreas de Preservação Permanente desses cursos d'água;

V - requalificar as avenidas do Estado, das Juntas Provisórias e Alcântara Machado e as áreas contíguas a esses logradouros, sem prejuízo dos fluxos de circulação metropolitanos e preservando as características da planície de aluvião em suas funções de drenagem;

VI - requalificar urbanisticamente a Avenida Dom Pedro I, de forma a contribuir com o destaque e a visibilidade do Monumento à Independência;

VII - incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano;

VIII - implementar sistemas de infraestrutura de mobilidade, drenagem, áreas verdes e espaços públicos compatíveis com as características físicas e geomorfológicas de cada porção do território atingido;

IX - viabilizar a implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social previstos na legislação vigente na área de abrangência da OUCBT e, em particular, as disposições referentes à Gleba Petrobrás [...];

X - incrementar a oferta de espaços públicos e áreas verdes, com a possibilidade de implantação de equipamentos sociais;

XI - implantar o Programa de Intervenções previsto nesta lei, atendidas as diretrizes da gestão democrática das cidades (PL 723/2015, Art. 5º).

Vê-se que os objetivos da OUCBT se centram – e irão juntamente com as diretrizes específicas definir as estratégias para a implantação do PIU – nos temas previamente definidos pela OU Diagonal Sul tendo o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e o transporte de alta capacidade como o eixos centrais de desenvolvimento da região seguidos da valorização do patrimônio histórico e ambiental (em especial os rios) e da implantação de habitação de interesse social, de infraestrutura de mobilidade e saneamento, de áreas verdes e espaços públicos.

As diretrizes específicas, por sua vez, tratam de questões demográficas, econômicas, urbanísticas e ambientais indicando alguns dos instrumentos inovadores que serão mais à frente apresentados e serão fundamentais para a diferenciação da OUCBT em relação às demais mas também, em alguns itens, se confundem e até repetem algumas proposições já elencadas nos objetivos, o que é bastante comum a projetos dessa natureza, quais sejam:

I - promover o adensamento populacional e o aumento dos postos de emprego, dinamizando as áreas com localização privilegiada, respeitadas as características originais dos bairros nos Subsetores Lavapés, Hipódromo, Ana Neri, Sacomã, Auriverde e Anhaia Mello;

II - garantir a qualidade urbana no desenvolvimento de novos empreendimentos por meio da integração com o tecido urbano e a volumetria compatível com edificações já existentes no Setor Parque da Mooca, no Subsetor Independência e no Eixo de Qualificação Paes de Barros;

III - promover a transformação urbana e o desenvolvimento de novos empreendimentos no Subsetores Auriverde e Ibitirama em padrões urbanísticos assemelhados aos bairros do Ipiranga e Parque da Mooca, com incentivos a implantação de usos mistos nas edificações;

IV - promover o incremento de atividades industriais no Setor Henry Ford, de centros de logística e distribuição de cargas no Subsetor Logístico e de atividades ligadas à economia criativa em imóveis de interesse histórico dos Subsetores Hipódromo e Ana Neri;

V - incentivar o adensamento construtivo e a transformação das glebas dos grandes lotes e do entorno do Parque Linear Foz do Ipiranga em padrões urbanísticos sustentáveis, minimizando a ilha de calor e aumentando a arborização urbana nos Subsetores Alberto Lion e Teresa Cristina;

VI - requalificar ambientalmente as Áreas de Preservação Permanente do Rio Tamanduateí, Córrego Moinho Velho e do Ribeirão dos Meninos;

VII - requalificar ambientalmente a Área de Preservação Permanente do Córrego do Ipiranga, com a criação de parque e reconfiguração viária;

VIII - implantar melhorias na Praça Alberto Lion, na Avenida Dom Pedro I e na Praça do Monumento, para valorização do conjunto de bens tombados do Parque da Independência;

IX - viabilizar a implantação de novos parques urbanos no Setor Parque da Mooca e nos Subsetores Lavapés, Alberto Lion, Hipódromo, Teresa Cristina, Auriverde e Heliópolis/COHAB;

X - incentivar o incremento de áreas permeáveis no Compartimento Ambiental de Encosta e de áreas vegetadas no Compartimento Ambiental de Várzea, favorecendo a retenção de águas de chuva e a redução das temperaturas, com a mitigação da ilha de calor;

XI - incentivar a implantação de sistemas de uso e reuso racional da água nas novas construções ou reformas com acréscimo de área em projetos aderentes ao regramento da Operação Urbana;

XII - incentivar a realização de construções saudáveis e a instalação e utilização de equipamentos e estruturas urbanisticamente sustentáveis, tais como equipamentos de geração de energia elétrica fotovoltaica, telhados verdes, ventilação e luz natural e calçadas permeáveis;

XIII - apoiar a produção de Habitação de Interesse Social - HIS, destinada a faixa 1, por meio de fomento às associações, cooperativas e demais entidades sem fins lucrativos (PL 723/2015, Art. 5º).

Objetivos e diretrizes específicas são, de modo geral, um tanto abstratas ainda que muitos dos itens acima listados avançam na especificação dos lugares e tipo de intervenção. Posteriormente, tanto o PL quanto o PIU da OUCBT farão uso das estratégias, das regras de uso e ocupação do solo, dos instrumentos “inovadores” e do programa de intervenções para atingir tais objetivos e, em última instância, transformar positivamente a região.

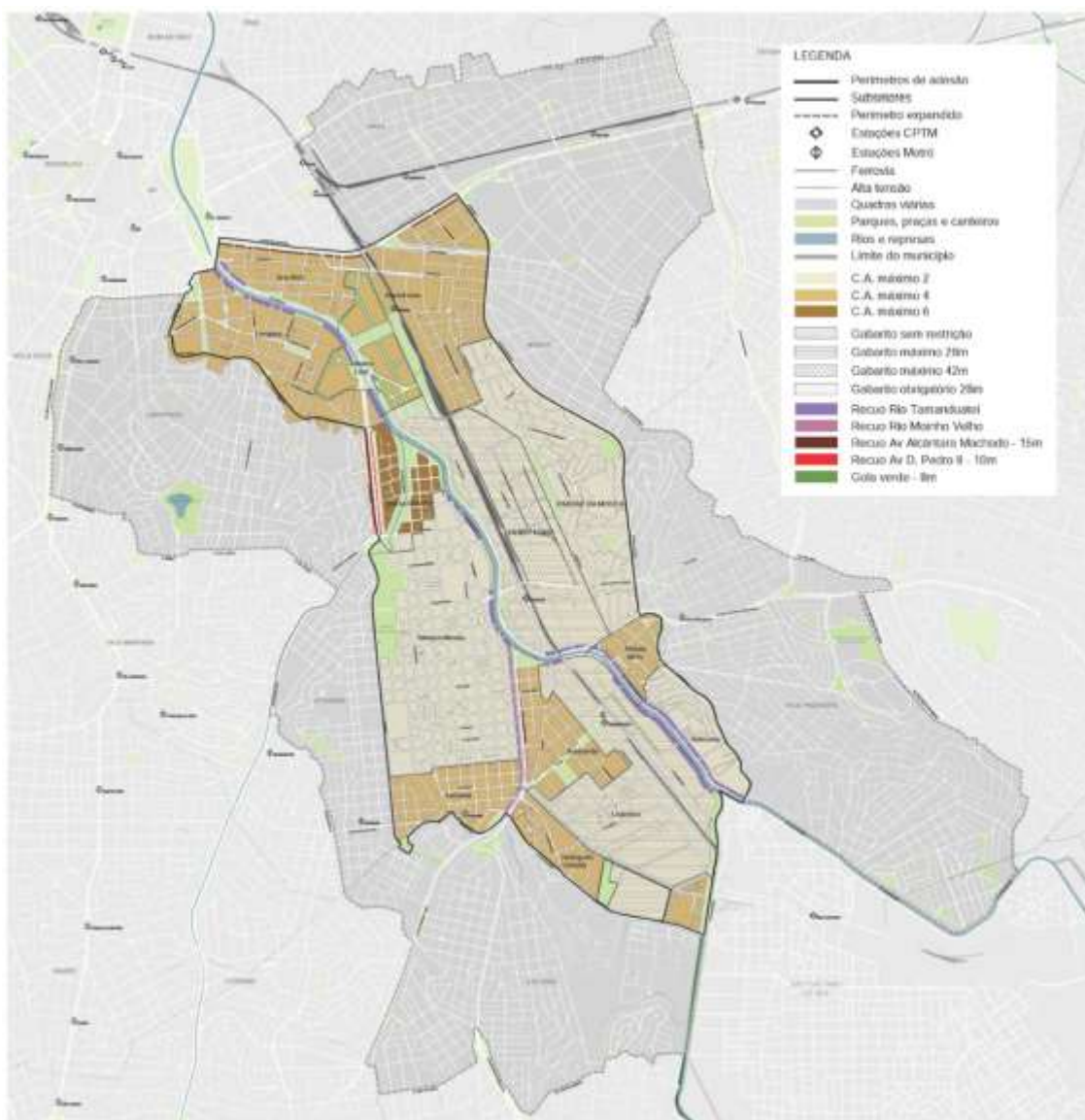
Nesse momento, é importante apontar a necessidade de um melhor detalhamento desse conjunto de objetivos e diretrizes com a criação de metas, cronogramas e indicadores para cada um dos incisos acima de modo a se instituir um processo de planejamento focado em resultados concretos o que poderá ser feito através do Decreto de Regulamentação. Como se verá à frente, essa é uma das principais críticas ao programa apresentado pelo PL 723/2015.

Um dos pontos centrais na articulação da OUCBT com o PDE de 2014 e que, no nosso entendimento, será significativo para a produção de resultados diferentes das demais OUCs vigentes, é a transposição do conjunto de estratégias desenvolvidas pelo último (anteriormente já delineadas) para a operacionalização dos instrumentos urbanísticos apresentados pela primeira. Como se verá na descrição de tais estratégias a seguir, as mesmas tratam de criar mecanismos para viabilizar as intervenções de forma a respeitar os objetivos e as diretrizes anteriores, ou seja, será através das estratégias que objetivos e diretrizes são operacionalizados pelos instrumentos urbanísticos e parâmetros de uso e ocupação do solo.

Socializar os ganhos de produção na região

Tal estratégia visa a incrementar o potencial construtivo e a distribuição de estoques disponíveis. Partindo do Coeficiente Básico igual a 1 prevalente na cidade, a OUCBT oferece Coeficientes Máximos de 2, 4 e até 6 em determinada região (no subsetor Teresa Cristina) de modo que a geração de recursos seja suficiente para o financiamento do conjunto de intervenções necessárias.

Figura 41: Coeficientes de Aproveitamento Máximo na OUCBT



Fonte: PL 723/2015.

Para socializar tais ganhos, a OUCBT exige que os recursos sejam aplicados no Perímetro de Adesão e no Perímetro Expandido. Outra iniciativa é o uso de padrões urbanísticos específicos para empreendimentos realizados em terrenos maiores que 10.000 m² (apresentados à frente quando da explicitação dos instrumentos) que, por um lado, recebem incentivos para o parcelamento e, por outro, regramentos e padrões específicos para construção.

Tavolari & Rolnik (2015) entendem que essa estratégia – que é basicamente a mesma utilizada para a viabilização das OUCs – pressupõe que as obras que viabilizam a implementação da operação e são financiadas pela comercialização dos CEPACs sustentam-se só podem acontecer na medida em que um alto potencial construtivo seja realizado através da construção de edifícios o mais altos possível o que conflitua preliminarmente com a necessidade de preservação do patrimônio histórico industrial pela mais que provável verticalização do “bairro”. Em relação à preservação, é sabido que nem toda a região (bastante extensa, lembremo-nos) é caracterizada por áreas com concentração de imóveis tombados e passíveis de tombamento (como o Setor Mooca e o Subsetor Independência) e por outras que carecem totalmente de patrimônio histórico³⁰³.

Lemos & Romeiro (2017), na mesma linha afirmam que essa estratégia aprofunda a lógica da rentabilidade sobre a transformação do território característica do modelo das OUCs paulistanas em detrimento da realização de ações de enfrentamento à desigualdade socioterritorial. Especificamente em relação ao Subsetor Teresa Cristina, caracterizado por pequenos e médios sobrados de um lado da avenida de mesmo nome e por galpões de outro, os autores entendem que é um contrassenso a apresentação de um potencial de transformação com a incidência de CA=6, tendendo a descaracterizar a área em relação às áreas adjacentes que continuarão com CA=2. Ao mesmo tempo, tal setor, atualmente, já apresenta uma diferença significativa entre o preço do metro quadrado em vigor no mercado e o valor mínimo estipulado para os CEPACs.

Entendemos, em relação à primeira afirmação que as OUCs podem – dadas determinadas ponderações nos usos dos instrumentos e parâmetros urbanísticos – equilibrar minimamente os interesses privados (principalmente baseado numa lógica empreendedora de obtenção de lucros) aos interesses públicos de minimização das

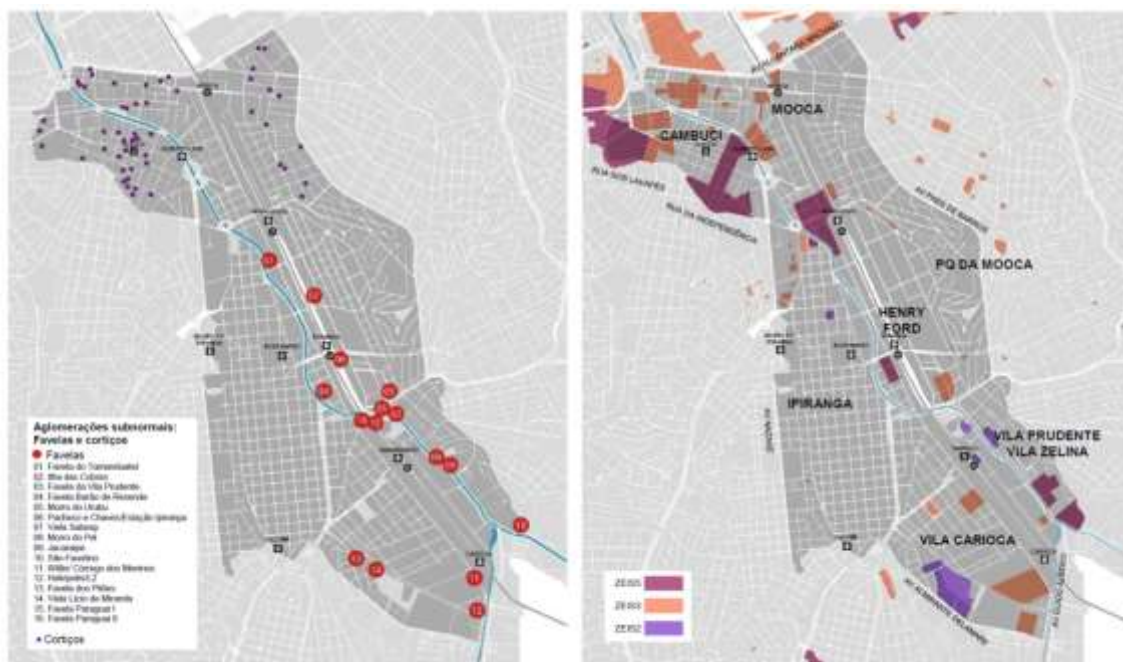
³⁰³ Trataremos em seguida dessa questão.

disparidades socioterritoriais e de garantia ao direito à cidade. Em relação à diferença de preços, é fundamental para a maximização das receitas públicas e maximização da socialização dos ganhos de produção na região que o valor dos CEPACs sejam reajustados à época levando-se em consideração o valor do terreno virtual praticados na região e no interior do Perímetro de Adesão da OUCBT, cabendo às instâncias competentes essa exigência.

Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa

Com um déficit habitacional bastante elevado na região e a previsão de adensamento populacional de até 180% nos próximos 30 anos, a OUCBT se propõe a destinar 25% dos recursos obtidos para a produção de habitação de interesse social (HIS) assim como 15% na produção de equipamentos sociais³⁰⁴. A principal meta colocada pelo PIU (mas não estipulada no PL 723/2015 e objeto de crítica) é de atendimento de até 20.000 famílias como forma de reduzir o déficit total.

Figura 42: Aglomerações subnormais e ZEIS na OUCBT



Fonte: PL 723/2015.

³⁰⁴ De acordo com disposição do PDE de 2014.

Ao mesmo tempo, outras medidas como a promoção de chamamento público para a aquisição de terrenos para HIS e equipamentos públicos, de incentivo à produção de empreendimentos de habitação de interesse social fora das ZEIS, à regularização fundiária de áreas de assentamentos precários na Vila Prudente, na Vila Carioca e no Cambuci (regiões de maior déficit) bem como de incentivo à produção de habitações de mercado popular (HMP), criam condições propícias ao adensamento da região.

Uma questão levantada por Tavolari & Rolnik (2015) e Lemos & Romeiro (2017) é a indefinição com que as propostas sobre a produção de habitação de interesse social são apresentadas. Até o momento, não há um levantamento oficial mais preciso sobre as reais condições de moradia, o que se dará após entrada em vigor da Lei com devida regulamentação e que compreenderá uma atualização do HABISP (Sistema de Informação para Habitação Social na Cidade de São Paulo) junto à Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Tavolari & Rolnik (2015) questionam também a falta de previsão sobre áreas onde os possíveis conjuntos habitacionais devem ser construídos e em que condições e nem qual o tipo de intervenção será feito nos inúmeros assentamentos precários existentes na região. Lemos & Romeiro (2017) atentam novamente para o Subsetor Teresa Cristina onde é grande a concentração de cortiços³⁰⁵ e o fato de a atualização do HABISP se dar posteriormente à comercialização de CEPACs, ou seja, posteriormente à obtenção de recursos. Questionam também a determinação da distribuição de 14% do potencial adicional de construção de modo não oneroso para empreendimentos exclusivamente de habitação de interesse social mas de modo vinculado ao consumo oneroso, o que tende a deixar essa para as etapas posteriores da operação.

Tais questões são bastante pertinentes mas não podem ser resolvidas *a priori* já que algumas das ações como a escolha das áreas para empreendimentos de habitação de interesse social e a disponibilidade de compra das mesmas só podem se dar após a aprovação da OUC. Quanto à atualização do HABISP, entende-se que essa é incumbência da própria SMH bem como do Plano Municipal de Habitação, cabendo à OUCBT o papel de acelerar o atendimento das demandas da região. Quanto a isso, também é importante levar em consideração que o PL nº 723/2015 e o percentual mínimo de 25% de gastos com habitação de interesse social têm como prioridade a “a

³⁰⁵ Com base em levantamento realizado por Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais e LabCidade da FAU-USP em 2016.

*aquisição de terrenos para subsidio à produção habitacional de interesse social*³⁰⁶ não garante, em princípio, a produção efetiva de habitações já que pode carecer de outros meios de financiamento tais como programas do Governo Federal (Minha Casa, Minha Vida) ou do Governo Estadual e até com um novo modelo de PPP.

De antemão, o PIU restringe-se a apresentar números de habitações de interesse social (bem como de unidades habitacionais de mercado popular) previstas divididas por setor e as possíveis ZEIS inscritas nos perímetros da OUCBT.

Melhorar a mobilidade urbana

A estratégia para a mobilidade urbana na área da OUCBT baseia-se na execução de um Plano de Melhoramentos Viários³⁰⁷ que vise à conectar os bairros adjacentes principalmente ultrapassando a barreira composta de ferrovia, Avenida do Estado e Rio Tamandateí (conexões Mooca-Cambuci, Ipiranga-Mooca, Parque da Mooca-Cambuci, Oratório-Ipiranga, Sacomã-Vila Mariana, Vila Carioca-Heliópolis, Henry Ford-Vila Carioca e Ipiranga-Minianel). Conjuntamente, buscará implantar um plano cicloviário composto de ciclovias, ciclofaixas, bicicletários e sinalização totalizando 98,5 quilômetros de vias atendidas bem como um conjunto de novas passarelas para ciclistas e pedestres. Entretanto, apesar das várias intervenções viárias, a OUCBT difere das principais OUCs em vigência no sentido de que ela não é nem será caracterizada por nenhuma grande obra viária por um conjunto disperso de pequenas obras buscando aliviar o trânsito das grandes vias.

É importante frisar que a região da OUCBT, localizada numa posição estratégica na porção Sudeste do Município, muito próxima à região central, aos Municípios do ABC, servindo de passagem à região Leste para quem vem das regiões Sul e Sudoeste, é relativamente bem assistida por linhas do Metrô (Linhas Verde e futura Linha Laranja) e da CPTM (Linha Turquesa e futura Linha Prata) com previsões de novas linhas e estações até o ano de 2020, contando ainda com ramais e estações do Expresso

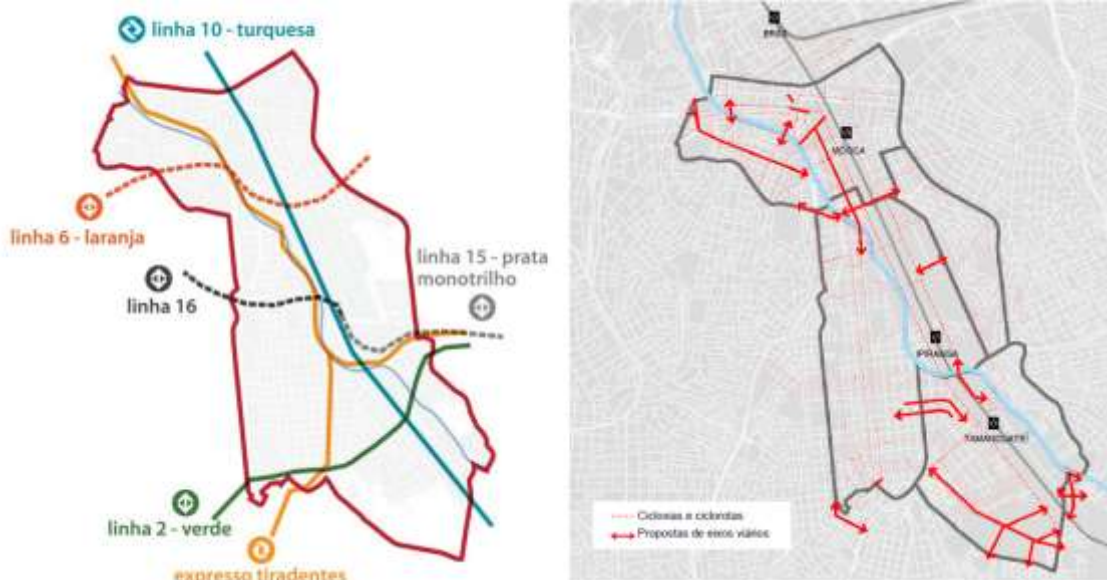
³⁰⁶ Cf. PL nº 723/2015, art. 49, inciso VI, alínea a.

³⁰⁷ Cf. o Art. 49, Inciso I do PL 0723/2015, “[...] a execução do Plano de Melhoramentos Viários com a requalificação de logradouros, compreendendo melhorias de passeios, de pavimento, de arborização urbana e paisagismo, de acessibilidade e de mobiliário urbano, o reordenamento de sinalização viária horizontal, vertical e semafórica, correções geométricas, ciclovias e ciclofaixas e soluções não estruturais de drenagem, em especial nos Eixos de Qualificação, Corredores de Centralidade e nos logradouros [...]”.

Tiradentes (BRT³⁰⁸) que liga o extremo Leste ao Centro da cidade passando pela Vila Prudente e o Ipiranga.

A figura em seguida apresenta as linhas de transporte de alta capacidade e os planos de melhoramentos viários e cicloviário.

Figura 43: Mobilidade na OUCBT



Fonte: SÃO PAULO, 2014c, 2016a.

Qualificar a vida urbana nos bairros

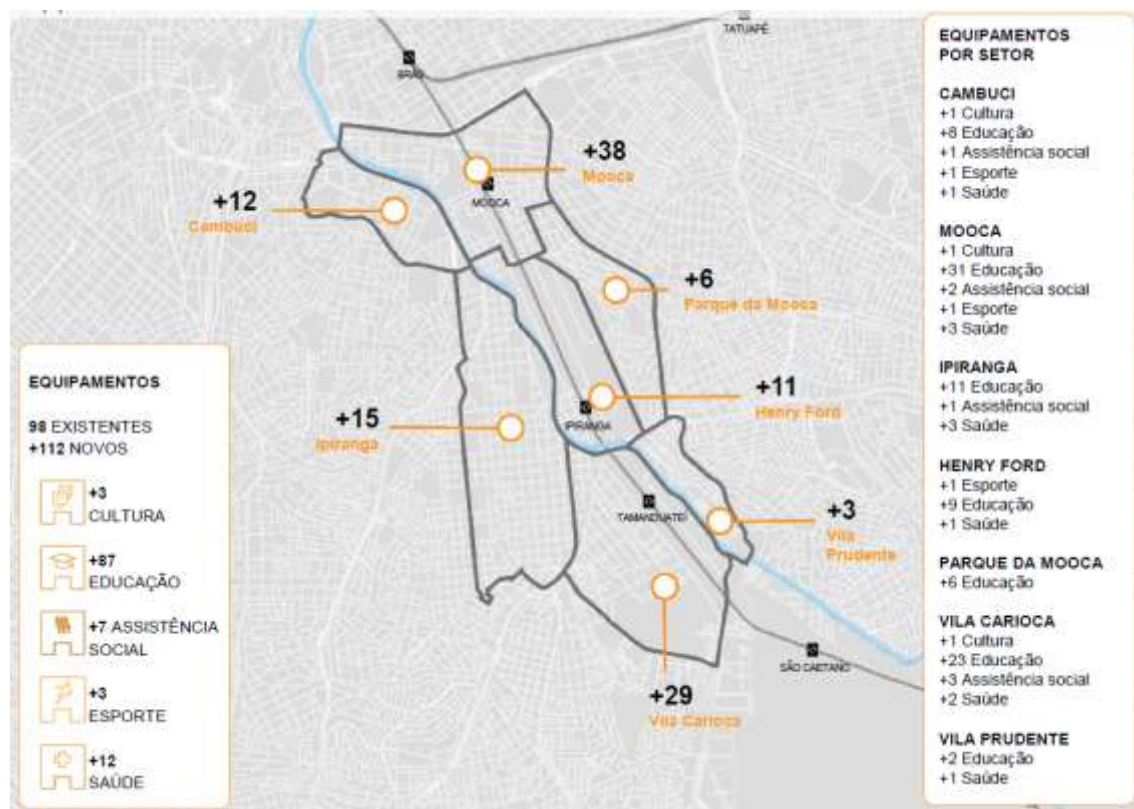
Tal como preveem a Prefeitura Municipal e a SP-Urbanismo, a qualificação da vida urbana nos bairros dependerá de um conjunto de novos parâmetros urbanísticos bem como de ações e intervenções públicas necessárias ao proposto adensamento populacional. Quanto aos parâmetros, a OUCBT incentivará o aumento da arborização urbana, o uso misto e a produção de fachadas ativas com usos de comércio e serviços nos térreos das edificações e as áreas de fruição pública, buscará garantir largura mínima de 5 metros para as calçadas, a proibição do uso de muro contínuo/limite de vedação e administrará a cota máxima de terreno por unidade habitacional, tamanho de lote mínimo e o aumento de coeficiente de aproveitamento de acordo com as capacidades e características dos Subsetores. Relativamente a isso, cada Subsetor tem uma proposta diferenciada de adensamento o que, por sua vez, implicará na implantação

³⁰⁸ O único sistema paulistano de *Bus Rapid Transit* cujas obras vindo sendo desenvolvido desde as gestões Maluf e Pitta e ainda operando parcialmente.

de novos equipamentos sociais (como apresentado na figura seguinte) dentro do orçamento de 15% dos recursos gerados pela operação.

Tal como pode ser visto na figura seguinte, a área da OUCBT conta atualmente com 98 equipamentos sociais (entre cultura, educação, assistência social, esporte e saúde) e tem a previsão de receber mais 112 equipamentos divididos entre os Setores de acordo com as ofertas e demandas atuais e futuras.

Figura 44: Equipamentos sociais por setor na OUCBT



Fonte: SÃO PAULO, 2016a.

Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público

Por essa estratégia se incentivará o adensamento junto às Avenidas do Estado, Alcântara Machado e das Juntas Provisórias de forma a promover uma requalificação das Áreas de Preservação Permanente (APP) fomentando o aproveitamento de recuos frontais. Da mesma forma, será promovido um maior adensamento habitacional nas proximidades das estações de trem e metrô e, conjuntamente, otimizado o uso da terra nas áreas próximas às estações indicando Cota Máxima de Terreno por Unidade Habitacional de

20 m² e CA=4 para os novos empreendimentos. Também, serão desestimuladas as vagas de garagem indicando-se 1 vaga por unidade habitacional e 1 vaga para 75 m² de usos não residenciais.

Obviamente, orientações e incentivos não se traduzem diretamente em mudança de comportamento e tais transformações tendem a se concretizar no longo prazo conquanto planos e programas sejam continuamente editados e reeditados. No que tange especificamente ao desestímulo sobre as vagas de garagem, sua efetividade será diretamente relacionada ao desenvolvimento do transporte público de qualidade.

Reorganizar as dinâmicas metropolitanas promovendo o desenvolvimento econômico da cidade

Essa estratégia é, na realidade, a composição de duas estratégias presentes no PDE de 2014: “reorganizar as dinâmicas metropolitanas” e “promover o desenvolvimento econômico da cidade”. Busca manter as atividades produtivas industriais com incremento de 8.000 postos de empregos no Setor Henry Ford através de incentivos e padrões urbanísticos específicos como o gabarito controlado de 28 metros e a isenção de parcelamento obrigatório.

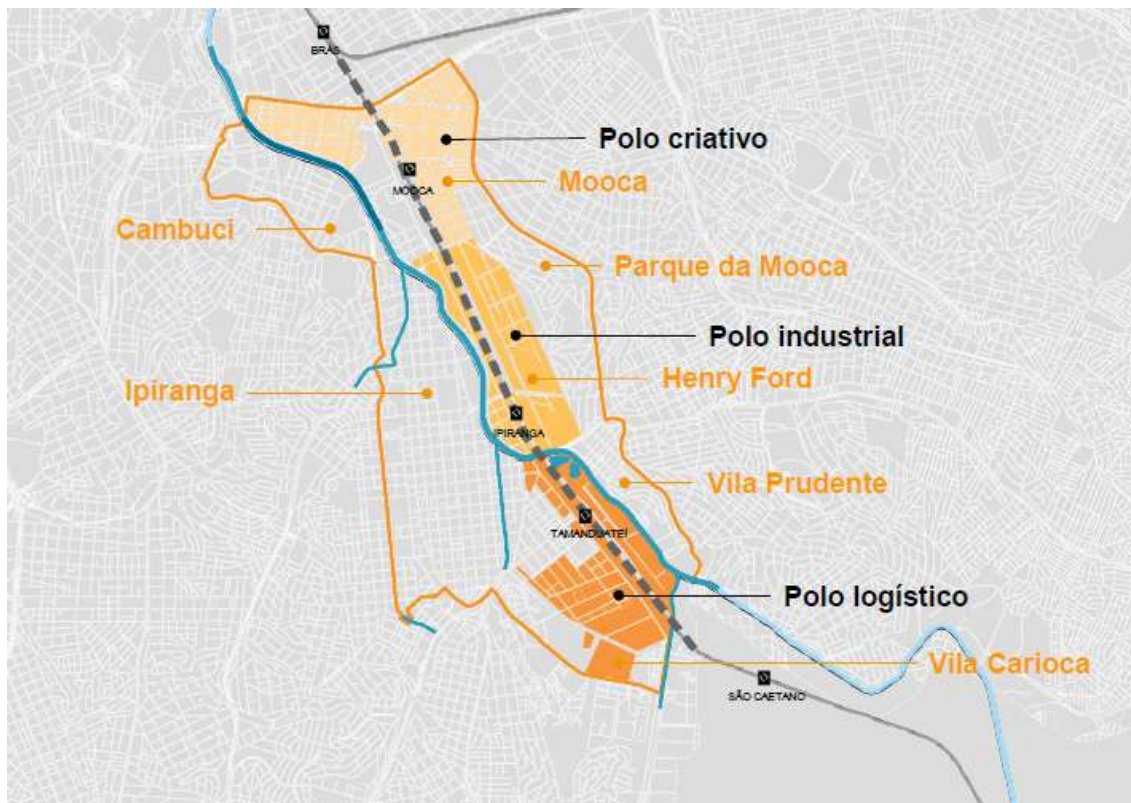
Ao mesmo tempo, dois novos polos econômicos são fomentados pela OUCBT: a implantação de uma plataforma logística no Setor Vila Carioca para organizar a distribuição de cargas com incremento de 2.200 postos de emprego e o fomento a um polo de economia criativa³⁰⁹ com a aquisição de imóveis tombados a serem restaurados e reconvertidos para as novas atividades no Setor Mooca. Além dos polos específicos, a OUCBT incentivará usos mistos comerciais de forma a aproximar moradia e emprego nos corredores de centralidade.

Nesses termos, a OUCBT se aproxima da concepção do projeto de reestruturação urbana, econômica e social 22@Barcelona, discutido no Capítulo 3. Ou seja, a OUCBT, para além do projeto urbano e de um programa de intervenções procurará incitar um processo de desenvolvimento econômico baseado em três polos setoriais (de economia criativa, industrial e de logística) atentando para a criação de uma grande quantidade de

³⁰⁹ Cf. o SEBRAE, “*economia criativa é o conjunto de negócios baseados no capital intelectual e cultural e na criatividade que gera valor econômico. [...] A Economia Criativa abrange os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade, cultura e capital intelectual como insumos primários*” (www.sebrae.com.br).

postos de trabalho e buscando aproximar moradia e trabalho para diminuir a necessidade de mobilidade.

Figura 45: Localização dos polos de desenvolvimento econômico na OUCBT



Fonte: SÃO PAULO, 2016a.

Tal como pontua o ex-Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano Arq. Fernando de Mello Franco em audiência pública na Câmara Municipal organizada pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente em 18 de abril de 2016, a OUCBT, se espelha em experiências de outras cidades industriais que passam por processos de reestruturação produtiva – como é o caso de Londres e Barcelona – se utilizam de bens de patrimônio histórico industrial para abrigar novas formas de produção que agregam mais valor que a indústria tradicional. Ao atentar para o fato de que São Paulo e a região em específico precisa pensar e redesenhar um projeto de desenvolvimento econômico,

indica que a OUCBT deva ser mais do que “*simplesmente construir metro quadrado de casa e de laje corporativa*”³¹⁰.

Lemos & Romeiro entendem que o desenvolvimento econômico, tal como proferido pelo representante do Poder Público e incluído no PIU da OUCBT, não deveria figurar como um dos objetivos principais de uma OUC já que diferiria do objetivo geral de “*alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental*” indicado pelo Estatuto da Cidade mas que deveria estar focado em “*questões como solução para vulnerabilidades sociais, problemas de cunho ambiental, questões de patrimônio histórico ou mobilidade urbana*” (LEMOS & ROMEIRO, 2017: p.5).

Ao contrário desse entendimento, propomos que o desenvolvimento urbano, nos termos propostos por uma OUC, esteja imbricado aos processos de desenvolvimento econômico e social posto que as funções da cidade não podem prescindir do trabalho e da produção econômica. Como podemos concluir das experiências internacionais e mesmo das experiências paulistanas, quanto mais o ambiente econômico (industrial, comercial e de serviços, principalmente os de pequeno e médio porte) estiverem presentes na área de reestruturação urbana, tanto mais a revitalização do espaço terá sucesso³¹¹.

É importante resgatar um excerto da fala do ex-Secretário na mesma audiência supracitada no qual explicita as intenções da OUCBT quanto aos polos econômicos setoriais:

São nesses mesmos territórios, em torno das estações e em torno das grandes vias de fluxo para carga e transporte logístico, que propomos os polos de desenvolvimento econômico. [...] o polo criativo ao Norte, na Mooca antiga por causa do patrimônio histórico, onde propomos a compra de edifícios históricos tombados pelo patrimônio e sua consequente restauração e uso [...] para equipamentos públicos vinculados à oferta de empregos e desenvolvimento de novas empresas e novas tecnologias do trabalho.

³¹⁰ Exposição do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco, em Audiência Pública, realizada em 30 de maio de 2016. Extraído das Notas Taquigráficas, p. 51. Disponível em:

http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_PCSS_CMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2017.

³¹¹ Não é nossa intenção aqui aprofundar a discussão sobre o papel do desenvolvimento econômico na produção do espaço urbano mas é notório que o desenvolvimento das cidades ao longo do tempo se deu conjuntamente com o desenvolvimento das relações econômicas.

No Centro, a manutenção pelo zoneamento das zonas de produção industrial pelas ZPIs³¹². O incentivo à zona industrial a uma nova indústria tecnológica, que se prevê uma nova planta industrial com novos incentivos e um ambiente urbano adequado para receber [...] empregos.

Ao Sul, [...] o polo logístico vinculado às questões da Imigrantes/Anchieta, a nova avenida que liga ali pelo linhão de Heliópolis até o Sistema Imigrantes/Anchieta. E o reforço nas conexões da Estação Sacomã e da Estação Tamanduateí (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

Sob tal perspectiva, a inclusão de uma estratégia de desenvolvimento econômico de nível territorial confere um caráter inovador à OUCBT na medida em que os objetivos de adensamento e de concentração de empregos passam a ser devidamente direcionados. Obviamente, a região da OUCBT pode abrigar novos arranjos de acordo com potencialidades ou interesses futuros de modo que em nada atrapalha o Programa de Intervenções.

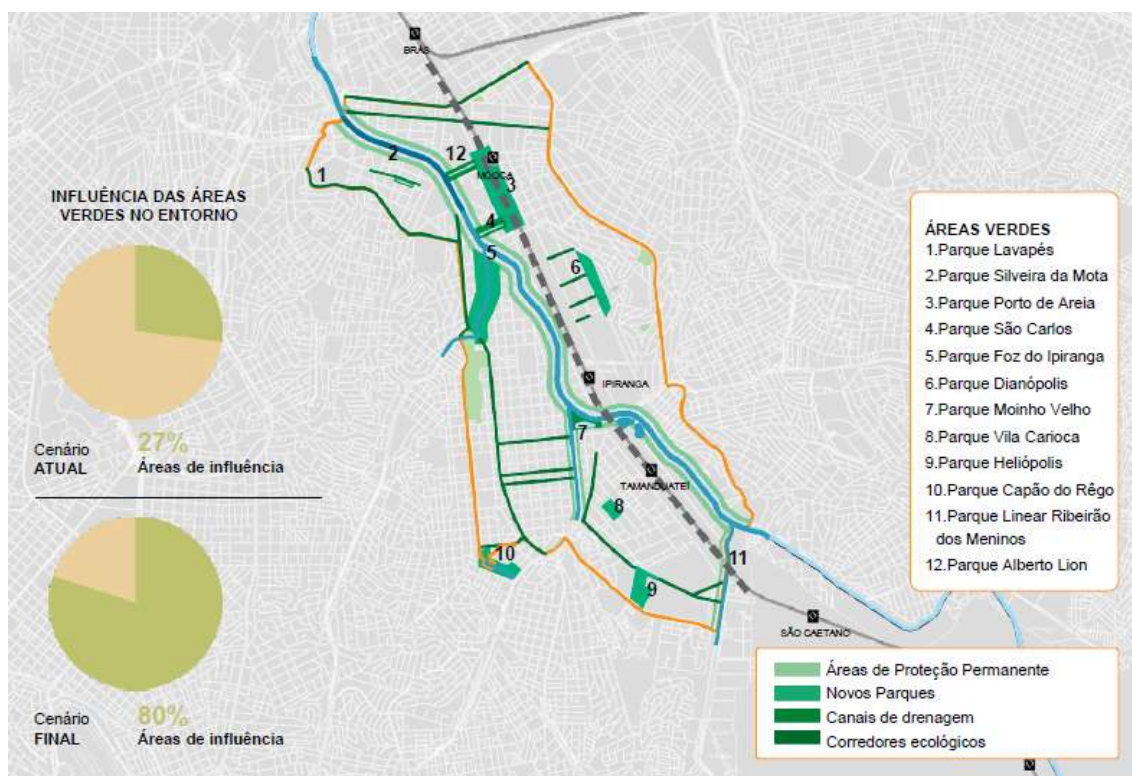
Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade

Em uma área bastante carente de áreas verdes, com enchentes e alagamentos recorrentes, ilha de calor, solo contaminado e impermeabilizado, uma agenda ambiental é fundamental para proporcionar uma melhor qualidade de vida e urbanidade.

Tal estratégia baseia-se na ampliação de áreas verdes com implantação de 12 novos parques, com destaque para o Parque Foz do Ipiranga margeando o rio. A OUCBT também incentivará maior permeabilidade nas áreas de encosta e cobertura vegetal nas áreas de várzea. A ilha de calor deverá ser atenuada com incentivo a certificação ambiental e à adoção do instrumento da quota ambiental. Tal como apresentado na figura anterior, o PIU da OUCBT propõe o aumento da influência das áreas em relação ao entorno dos atuais 27% para uma taxa de 80%.

³¹² Cf. a Lei do Zoneamento (Lei Municipal nº 16.402/2016), “as Zonas Predominantemente Industriais (ZPI) são porções do território destinadas à implantação e manutenção de usos não residenciais diversificados, em especial usos industriais [...]” e são divididas em ZPI-1 e ZPI-2 (Art.14).

Figura 46: Áreas verdes na OUCBT



Fonte: SÃO PAULO, 2016a.

Fortalecer a participação popular nas decisões e rumos da cidade

O principal canal de participação popular proposto pela OUCBT será o Conselho Gestor da OUCBT de composição bipartite com 9 representantes de órgãos públicos municipais indicados pelo Prefeito Municipal (1 representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; 1 representante da Secretaria Municipal de Habitação; 1 representante da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; 1 representante da Secretaria do Governo Municipal; 1 representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras; 1 representante da Departamento do Patrimônio Histórico, da Secretaria Municipal de Cultura; 1 representante da empresa BTSA; 2 representantes das Subprefeituras integrantes do Perímetro de Adesão da OUCBT) e 9 representantes de entidades da sociedade civil (1 representante de entidades profissionais com atuação pertinente ao PIU da OUCBT; 1 representante de entidades acadêmicas ou de pesquisa com atuação pertinente ao PIU da OUCBT; 1 representante de entidades empresariais com atuação no Perímetro de Adesão ou nas questões pertinentes ao PIU da OUCBT; 1 representante de organizações não governamentais

com atuação no Perímetro de Adesão da OUCBT; b) 2 representantes do Conselho Participativo Municipal e 1 representante do Conselho Municipal de Habitação; 2 representantes dos moradores ou trabalhadores da área do Perímetro de Adesão da OUCBT). O Conselho Gestor terá a função de controle social sobre as ações da BTSA fazendo parte, juntamente com essa, da estrutura de gestão da operação. Referente a essa função, uma segunda ação importante será a implantação de um sistema de monitoramento, com a participação da sociedade criando mecanismos de acompanhamento, aprimoramento e melhor controle social da OUCBT.

Discutiremos mais à frente a estratégia de gestão da OUCBT e o papel a ser desempenhado pelo Conselho Gestor como contraponto ao caráter público-privado da BTSA.

Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais

A região dos Bairros do Tamanduateí – por ter se constituído como parte importante do desenvolvimento político, econômico e social de São Paulo – é bem dotada de imóveis e monumentos históricos, o que dá maior importância à estratégia de preservação do patrimônio e valorização de iniciativas culturais.

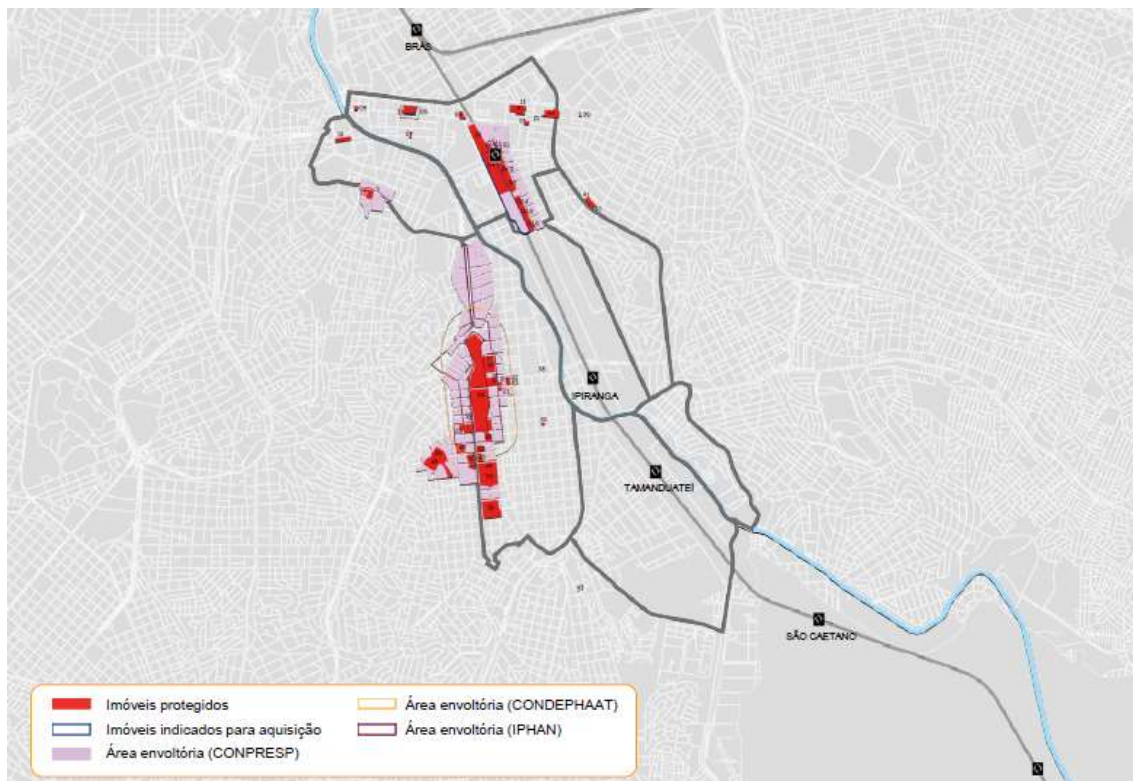
Com a destinação de 4% dos recursos previstos no PL nº 723/2015 para a preservação de patrimônio histórico, cultural e ambiental, a OUCBT pretende adquirir imóveis tombados para restauro e reconversão de usos (principalmente para direcionamento a atividades de economia criativa como anteriormente assinalado) além de incentivar a preservação de bens culturais através da transferência de potencial construtivo, controlar o gabarito e o tamanho dos terrenos dos novos empreendimentos no Subsetor Hipódromo bem como requalificar urbanisticamente a Avenida Dom Pedro I, de forma a contribuir com o destaque e a visibilidade do Monumento à Independência.

Duas questões são pertinentes em relação à preservação patrimonial. O possível impacto da comercialização de potencial adicional de construção através de CEPACs que implicam em verticalização do bairro e impactam na descaracterização e desvirtuação do patrimônio histórico (TAVOLARI & ROLNIK, 2015³¹³) e a possibilidade de a OUCBT atuar como um instrumento de política pública que busque um equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação de patrimônio, entre as “transformações e

³¹³ TAVOLARI, B.; ROLNIK, R. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí: perigo à vista. Publicado em: <https://observasp.wordpress.com/2015/11/26/operacao-urbana-bairros-do-tamanduatei-perigo-a-vista/>, 2015. Acesso em 16 de junho de 2016.

permanências”, que atue como oportunidade de se evitarem processos de ruptura física e social no território de atuação (TOURINHO, 2017³¹⁴).

Figura 47: Patrimônio histórico e cultural na OUCBT



Fonte: SÃO PAULO, 2016a.

Essa última autora entende que, após o Estatuto da Cidade, as OUCs vêm se adequando ao mesmo e deixando par trás o modelo produtor de vantagens ao setor imobiliário baseado principalmente no aumento de área construtiva para o setor terciário passando, assim, a agregar “*uma maior preocupação com a qualificação do espaço público, a paisagem urbana e a preservação do patrimônio cultural, sobretudo no que se refere ao controle dos impactos provocados pelas mudanças decorrentes da intervenção urbana*” (TOURINHO, 2017: p.48). Analisando a OUCBT, a autora entende que, apesar de um estudo detalhado sobre o patrimônio na região realizado no EIA/RIMA, os resultados do trabalho não foram consubstanciados no projeto urbanístico do PL 723/2015 que

³¹⁴ TOURINHO, A.O. Transformações e permanências: desafios da política pública na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí em São Paulo. Oculum ensaios, Campinas, 14(1), pp. 45-62, Janeiro-Abril 2017. Campinas, 2017.

posterga a identificação de bens de interesse de preservação no perímetro da OUCBT³¹⁵ colocando em risco diversos exemplos de patrimônio até então desprotegidos, como foi o caso das antigas Oficinas da Light no Cambuci demolidas em 2014.

Sem dúvida, esse descompasso temporal carece de um rearranjo institucional no qual o Departamento de Patrimônio Histórico, da Secretaria Municipal de Cultura, possa se antecipar ao processo de aprovação e regulamentação da OUCBT, raciocínio esse válido também para o novo levantamento e atualização do HABISP.

Para colocar cada uma dessas estratégias em prática, faz-se necessária a articulação de um conjunto de instrumentos urbanísticos – alguns dos quais a Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e a SP-Urbanismo à época apresentavam como inovadores – com o Programa de Intervenções que, por sua vez, está atrelado à venda dos estoques através de leilões de CEPACs. Isso, obviamente, após a aprovação e a regulamentação da Lei da OUCBT. Tratemos agora de fazer uma rápida leitura sobre os instrumentos “inovadores” e sobre o Programa de Intervenções para, por fim, analisar o modelo de financiamento e de gestão da OUCBT.

Instrumentos Inovadores

Vários são os instrumentos inovadores que a OUCBT traz em relação às demais OUCs vigentes, instrumentos tais que podem ou não produzir resultados diferentes daqueles apresentados pelas demais até o presente momento. O primeiro e principal dos instrumentos é o próprio Projeto de Intervenção Urbana (PIU)³¹⁶ que tem o objetivo de

³¹⁵ Assim como o levantamento sobre a situação das habitações.

³¹⁶ Cf. a Lei nº 26.050/2014, Art. 136. § 1º “O Projeto de Intervenção Urbana deverá indicar os objetivos prioritários da intervenção, as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão democrática, dentre as quais: I - estudo do perímetro para a realização do Projeto de Intervenção Urbana; II - indicações, por meio de mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, das intervenções propostas; III - indicações, por meio de quadros, mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, dos parâmetros de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo propostos, quando aplicável, para o perímetro do Projeto de Intervenção Urbana; IV - intervenções urbanas para melhorar as condições urbanas, ambientais, morfológicas, paisagísticas, físicas e funcionais dos espaços públicos; V - atendimento das necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções mencionadas no inciso anterior, com prioridade para o atendimento das famílias moradoras de favelas e cortiços que possam ser realocadas; VI - instalação de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas a serem ofertadas a partir das demandas existentes, do incremento de novas densidades habitacionais e construtivas e da transformação nos padrões de uso e ocupação do solo; VII - soluções para as áreas de risco e com solos contaminados; VIII - estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas na modelagem urbanística com estimativas de custo, previsão das dificuldades de execução e avaliação

“*subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais*” no perímetro da OUC tendo papel fundamental na articulação dos demais instrumentos. No todo, o PIU deve apresentar os muitos elementos da OUC presentes na Lei de uma forma mais organizada e esquemática. Processualmente, como foi o caso do desenvolvimento do PL da OUCBT, o PIU serviu também como um ponto de partida para o texto da Lei desenhado com base nos estudos ambientais, urbanísticos e econômicos anteriores. Além do PIU, dois instrumentos serão fundamentais para a gestão da OUCBT e serão tratados ao final do Capítulo de modo mais aprofundado: a Empresa de Economia Mista Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA) e o Conselho Gestor da OUCBT.

Outros novos instrumentos de natureza arquitetônica e urbanística apresentados pela OUCBT são os compartimentos ambientais de encosta e várzea, a quota ambiental/incentivo de quota ambiental, o incentivo de certificação, o incentivo de parcelamento de glebas, os parâmetros qualificadores para empreendimentos em terrenos com área maior ou igual a 10.000 m², o incentivo de qualificação de frentes de lotes, a cessão de espaço aéreo e subterrâneo, os estoques adicionais (ou reserva técnica) e o encerramento da OUC.

Os compartimentos ambientais de encosta e várzea são divisões da área do Perímetro de Adesão e serão utilizados para se calcular os índices de eficácia ambiental dos empreendimentos imobiliários com indicadores de drenagem e cobertura vegetal os quais serão utilizados para definir padrões mínimos de permeabilidade do solo. A quota ambiental se trata de uma pontuação mínima dos parâmetros de eficácia ambiental de drenagem e cobertura vegetal que os empreendimentos devem cumprir.

O incentivo de quota ambiental será concretizado em forma de descontos na contrapartida de CEPACs na medida em que os proprietários dos imóveis ultrapassem os valores das quotas ambientais. O incentivo de Certificação, por sua vez, será concedido aos proprietários de imóveis que comprovem certificação de construção

dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções propostas sobre a economia local; IX - estratégias de financiamento das intervenções previstas na modelagem urbanística, com identificação de fontes de recursos passíveis de serem utilizadas e proposta, se for o caso, de parcerias com outras esferas do setor público e com o setor privado para a implantação das intervenções previstas; X - priorização do atendimento das necessidades sociais, da realização das intervenções urbanas e da realização dos investimentos previstos; XI - etapas e fases de implementação da intervenção urbana; XII - instrumentos para a democratização da gestão da elaboração e implementação dos projetos de intervenção urbana, com mecanismos de participação e controle social; XIII - instrumentos para o monitoramento e avaliação dos impactos da intervenção urbana” (SÃO PAULO, LEI Nº 16.050/2014).

sustentável também em relação à utilização de CEPACs. O incentivo de parcelamento de glebas corresponde ao direito de um incremento de 10% do Coeficiente de Aproveitamento máximo dos lotes resultantes de parcelamento a proprietários de glebas ou lotes atingidos por melhoramentos públicos previstos no Programa de Intervenções conquanto protocolem os pedidos de parcelamento no período de até 5 anos de vigência da Lei. O incentivo de qualificação de frente de lotes é facultado aos empreendimentos localizados nos Eixos de Qualificação Tamanduateí, Moinho Velho e Alcântara Machado e com $CA > 3$ conquanto apresentem recuo que respeite espaço de Área de Preservação Permanente (APP).

Quanto aos parâmetros qualificadores para empreendimentos em terrenos com área maior ou igual a 10.000 m^2 , esses serão de caráter obrigatório: i) uso misto residencial e não residencial com um mínimo de 10% de área computável a cada uso; ii) fruição pública, com reserva de minimamente 20% da área do terreno; iii) interligação de vias no caso de o terreno confrontar dois logradouros; iv) fachada ativa em um mínimo de 25% de extensão das fachadas maiores ou iguais a 15 metros e; v) taxa de permeabilidade de 30% dos terrenos com arborização distribuída sempre que o Coeficiente de Aproveitamento for de 4 ou mais. A cessão de espaço aéreo e subterrâneo de forma onerosa é cabível aos proprietários de imóveis que cedem tais espaços para a instalação de redes de infraestrutura ou circulação de pessoas e veículos.

Os estoques adicionais ou reserva técnica (de 777.647 m^2) podem ser distribuídos pela BTSA após o esgotamento do estoque inicialmente associado em qualquer um dos setores mediante avaliação técnica do impacto urbanístico-ambiental dos novos estoques.

E por fim, o instrumento de encerramento da OUCBT que tem a função de cessar os demais instrumentos quando houver um esgotamento do estoque de potencial adicional de construção previsto associado à execução integral do Programa de Intervenções da operação.

Tal como exposto, os instrumentos em si podem ou não produzir os resultados desejados na medida em que – à exceção dos parâmetros mínimos são de livre adesão, ou seja, como incentivos não há como prever a resposta do mercado. Ainda assim, são incentivos que balizam a produção imobiliária diferentemente das poucas condicionalidades apresentadas nas demais OUCS até então.

O Programa de Intervenções

O Programa de Intervenções, tendo como base a implementação do PUE da OUCBT, foi orçado em aproximadamente R\$5,2 bilhões (SÃO PAULO, 2014c) e pode ser dividido em cinco grandes grupos de investimentos em melhorias:

- I. Habitação (28% dos gastos totais correspondentes a R\$1,45 bilhões) – o Programa de Intervenções prevê ações de aquisição de terrenos, a construção de 20.470 unidades habitacionais, a alienação gratuita ou onerosa de terrenos para associações, cooperativas e congêneres, a regularização fundiária, a reurbanização de assentamentos precários, o aluguel social temporário e a atualização do Sistema de Informações para Habitação Social – HABISP na área da OUCBT;
- II. Equipamentos públicos (28% dos gastos totais correspondentes a R\$1,45 bilhões) – previsão de implantação de 112 equipamentos (com aquisição de 100% dos terrenos) tal como apresentado em seção anterior e reforma de equipamentos já existentes no território necessários ao adensamento da região;
- III. Mobilidade (20% dos gastos totais correspondentes R\$1,05 bilhões) – compreende a execução do Plano de Melhoramentos viários com destamponamento de 1.800 metros do Rio Tamanduateí, requalificação de logradouros, abertura de ruas para novas ligações, a implantação de 98,5 quilômetros de um Plano Cicloviário e subsídios à ampliação e melhoria do sistema de transporte coletivo de média capacidade;
- IV. Áreas verdes e drenagem (20% dos gastos totais correspondentes a R\$1,02 bilhões) – a implantação de 995.138 m² de novas áreas verdes com 12 parques e execução de obras de drenagem para contenção ou mitigação de alagamentos na área da OUC como canais e parques inundáveis;
- V. Patrimônio (4% dos gastos totais correspondentes a R\$ 207 milhões) – com ações de preservação e conservação de patrimônio histórico, ambiental e cultural, entre elas a realização de inventário de bens de interesse de preservação e subsídios à restauração e readequação de edificações de interesse histórico públicas ou privadas, a aquisição, restauração e reconversão das antigas instalações da Tecelagem Labor, da Tipografia Casa

Vanorden e de imóveis adjacentes às duas anteriores para, prioritariamente, abrigar atividades relacionadas à economia criativa.

Além das ações pertencentes aos grupos acima, é digno de nota a implementação de programas e ações exigidas pelo processo de licenciamento ambiental³¹⁷ com exceção de medidas de mitigação e de remediação referentes a passivos ambientais de empreendimentos privados. Da mesma forma, deve-se levar em consideração que a execução das obras exigem o desenvolvimento de projetos, pela BTSA, os quais também devem passar por aprovação de outras instâncias da Administração Públicas bem como por processos de licenciamento ambiental e aprovação de órgãos de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental o que torna os números apresentados sujeitos a contínuas revisões.

Os CEPACs e o mecanismo de financiamento da OUCBT

De um modo geral, tal como discutimos anteriormente no Capítulo 2, os CEPACs se tornaram, após o Estatuto da Cidade, o principal instrumento e mecanismo de financiamento das OUCs atuando como uma “moeda” na comercialização da outorga onerosa do potencial adicional de construção.

A título de comparação, o Município em condições normais negocia com os empreendimentos imobiliários a diferença entre os Coeficientes de Aproveitamento básico e máximo através da Outorga Onerosa do Direito de Construir e direciona os recursos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) que é, por sua vez, aplicado em melhorias de natureza urbana em toda a área do Município. No caso específico das OUCs os resultados financeiros de tal negociação sob a forma de CEPACs devem ser aplicados em melhorias urbanísticas no perímetro da OUC contemplando as indicações do PUE.

Ou seja, pode-se mesmo dizer que essa condição dada pela viabilização das obras de reestruturação urbana pelos recursos arrecadados com a venda de CEPACs – os quais viabilizam a utilização do potencial adicional no Perímetro de Adesão da OUC – é que caracteriza a operação urbana como “consorciada” pelo sentido de um consórcio entre o

³¹⁷ Exigências impostas pela Licença Ambiental Prévia - LAP N° 01/SVMA.G/2015, devendo-se levar em consideração futuras exigências resultantes das demais licenças (Licença de Instalação e Operação) de acordo com a Resolução CONAMA 001/86.

Poder Público e a iniciativa privada. Assim, na OUCBT, um CEPAC poderá ser utilizado para “*pagamento do potencial adicional de construção, para edificar no espaço aéreo e subterrâneo, de projetos, gerenciamentos, obras e desapropriações, amigáveis ou judiciais, e aquisição de terrenos relativos ao Programa de Intervenções da OUCBT*” (Art. 3º, Inciso I do PL nº 723/2015).

Com um potencial adicional de construção de 6.040.747 m² definido para todo o Perímetro de Adesão, dos quais 856.548 m² distribuídos de forma não onerosa exclusivos à implantação de empreendimentos de habitação de interesse social³¹⁸, será disponibilizado para comercialização um estoque de potencial adicional de construção de 5.183.747 m² assim distribuídos por setor:

Quadro 13: Distribuição de estoques de potencial adicional de construção na OUCBT

SETOR	ESTOQUE			Res. Técnica	EHIS
	Res	nRes	Res + nRes		
Cambuci	238.700	99.700	338.400	777.647	856.548
Henry Ford	n/a	275.800	275.800		
Ipiranga	1.136.700	547.200	1.683.900		
Mooca	695.400	388.500	1.083.900		
Parque da Mooca	471.700	90.900	562.600		
Vila Carioca	211.200	48.100	259.300		
Vila Prudente	144.900	57.300	202.200		
TOTAL	2.659.900	1.132.000	3.791.900		

Fonte: PL 723/2015.

Vê-se que o estoque inicialmente disponível de natureza residencial é de 70% do total contra 30% para não-residenciais, evidenciando uma nítida intenção de adensamento populacional sem deixar de atender necessidades do setor produtivo. Quanto ao total de

³¹⁸ Respeitando os termos do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014).

estoque destinado aos empreendimentos de habitação de interesse social, corresponde à 14% do total geral.

A Reserva Técnica do estoque adicional de construção (13% do total), como já discutido, não é associada em princípio a nenhum setor, mas será distribuída pela BTSA após avaliação do impacto urbanístico-ambiental das novas adições através de uso de instrumentos de gestão ambiental. O mesmo raciocínio é válido à parcela do estoque a ser destinada a empreendimentos de habitação de interesse social ainda que o PIU já tenha pré-estabelecido quantidades preliminares de produção de habitação por setor.

Quanto à quantidade de CEPACs, o PL autoriza o Executivo (com a gestão da BTSA) a emitir 5.000.000 de títulos a serem convertidos de acordo com os critérios de equivalência do quadro seguinte:

Quadro 14: Equivalência em CEPAC por setor na OUCBT

SETOR	SUBSETOR	Equivalência de 1 CEPAC em m2 de área computável adicional		
		Res	nRes	Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo
Cambuci	Alberto Lion (porção oeste)	1,0	1,0	1,0
	Lavapés	1,0	1,0	
Henry Ford		n/a	1,6	
Ipiranga	Independência	0,8	1,2	
	Sacomã	1,2	1,0	
	Teresa Cristina	0,8	1,2	
Mooca	Alberto Lion (porção leste)	1,0	1,0	
	Ana Neri	1,0	1,0	
	Hipódromo	1,0	1,0	
Parque da Mooca		0,8	1,2	
Vila Carioca	Auriverde	1,4	1,0	
	Heliópolis/COHAB	2,0	3,0	
	Logístico	n/a	1,2	
Vila Prudente	Anhaia Melo	1,2	1,0	
	Ibitirama	1,6	1,2	

Fonte: PL 72/2015.

Os CEPACs deverão ser comercializados a valores mínimos de R\$790,00 por unidade com previsão de atualização pela BTSA através de índices oficiais e por meio de Decreto Municipal. Os critérios acima estabelecidos poderão ser revistos minimamente a cada 5 anos levando-se em consideração os preços de mercado de terrenos e imóveis e estudos econômico-financeiros baseados no histórico dos setores.

Caberá à BTSA a determinação das quantidades e dos preços mínimos dos CEPACs em cada leilão público tal como exigirem as condições de mercado e as necessidades do Programa de Intervenções. Também ficará sob responsabilidade da BTSA o controle dos CEPACs, dos estoques de potencial adicional de construção, de seu consumo e disponibilidade bem como a administração de fundo específico da Prefeitura Municipal de São Paulo no qual devem ser depositados os recursos captados com a venda dos CEPACs.

No que tange à destinação mínima obrigatória de parcela dos recursos captados³¹⁹, o PL nº 723/2015 estabelece os seguintes percentuais: i) 25% para provisão habitacional de interesse social, em ações vinculadas aos programas públicos de habitação; 15% para melhorias da rede de equipamentos públicos, sendo essas em ações vinculadas aos programas e políticas das Secretarias Municipais de Educação, da Saúde, de Cultura, de Esportes, Lazer e Recreação e de Assistência e Desenvolvimento Social, sendo preferencialmente, na aquisição de terrenos e; iii) 4% para finalidades de preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural, sempre em uníssono com os órgãos competentes.

Como foi apresentado anteriormente, a previsão de gastos com habitação de interesse social e em equipamentos públicos estão previstas em 28% cada, o que ultrapassa os valores mínimos para tais rubricas, e em 4% para gastos com preservação de patrimônio, o mínimo necessário para cumprimento das condições legais.

³¹⁹ De acordo com o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014).

Estratégias de gestão

Constituem duas inovações estratégicas apresentadas pela OUCBT no modelo de gestão das OUCs paulistanas, a sociedade anônima de economia mista³²⁰ Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA) e o Conselho Gestor da OUCBT com a implantação de um sistema de monitoramento da implantação do Programa de Intervenções. Quanto à primeira, ainda que novidade nas OUCs de São Paulo, uma sociedade de economia mista – a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) – já havia sido criada no âmbito da OUC Porto Maravilha no Município do Rio de Janeiro, também com funções gerais de gestão da operação.

Não obstante, a BTSA apresenta-se inovadora já que se insere em um modelo de gestão relativamente diferente que traz um Projeto de Intervenção Urbana estruturado em três eixos: uma proposta urbanística, uma proposta de viabilidade econômica e uma proposta de gestão da implantação, do qual a empresa é parte fundamental.

Nesses termos, são também premissas da OUCBT e da concepção da BTSA, i) a necessidade de ações coordenadas e negociadas entre diferentes secretarias e empresas municipais no esforço de reestruturação urbana do Perímetro de Adesão e do perímetro expandido da operação; ii) a necessidade de disponibilidade dos recursos financeiros e orçamentários para execução de ações, obras e serviços coordenados e focados na operação e; iii) a necessidade de descentralização da cultura de execução de um projeto urbano para além da desconcentração de atribuições (em relação à administração direta) (SÃO PAULO, 2016f).

De acordo com o PL 723/2015, a BTSA terá como principais atribuições:

- I. Estruturar e realizar, de acordo com as prioridades estabelecidas nesta lei e deliberação do Conselho Gestor, a gestão da implantação dos projetos, ações e obras pertinentes ao Programa de Intervenções da OUCBT;
- II. Instruir os processos de licenciamento dos melhoramentos urbanísticos definidos para a Operação Urbana;
- III. Realizar a gestão dos ativos públicos incorporados ao capital da empresa;
- IV. Realizar a gestão do potencial adicional de construção previsto no projeto e seus respectivos estoques e CEPACs;
- V. Cooperar na implantação das infraestruturas necessárias à transformação urbana, definidas pelos projetos estruturantes indicados pelo PUE;

³²⁰ Art. 1º, Inciso III do Decreto-Lei nº 200/67 (posteriormente alterado pelo Decreto-Lei- nº 900/69) que dispõe sobre a Administração Pública, uma sociedade de economia mista é uma “*entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta*”. Exemplos de outras sociedades de economia mista são a Petrobrás S/A, o Banco do Brasil S/A, a Eletrobrás S/A e a SABESP S/A.

- VI. Estruturar formas de financiamento e modelos jurídicos para a execução de suas atribuições;
- VII. Apresentar trimestralmente ao Grupo Gestor da OUCBT relatório que demonstre o andamento das ações previstas no Programa de Investimentos;
- VIII. Realizar demais atividades concernentes às suas funções (Art. 63, PL 723/2015).

Sob tais atribuições, optou-se por formatar uma sociedade de economia mista, integrante da administração indireta, estruturada como sociedade anônima e sob o controle do Poder Público Municipal mas com a possibilidade de participação de capital público dos Governos Estadual e Federal bem como de participação privada minoritariamente. Constituindo-se dessa forma, a BTSA deverá ser fiscalizada por diversas instâncias e órgãos de controle como o Conselho Gestor, a Secretaria Municipal de desenvolvimento Urbano, a SP-Urbanismo, a Controladoria-Geral do Município, a Câmara Municipal de São Paulo, o Tribunal de Contas do Município, o Ministério Público e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Entende-se que, sob essa configuração, a BTSA tenha sido concebida para ser mais eficiente e efetiva na consecução dos objetivos da OUCBT em relação à SP-Urbanismo, empresa pública anteriormente responsável pela gestão das OUCs. Segundo a própria SP-Urbanismo (SÃO PAULO, 2016f), a BTSA, com um propósito específico, foi idealizada para promover a implantação de infraestrutura, habitação social e equipamentos públicos necessários ao desenvolvimento da região e para promover processos de governança na implantação da OUCBT de forma mais concertada entre os agentes do Poder Público, atores do mercado e da sociedade civil diminuindo as dificuldades próprias da implantação de projetos urbanos.

Quanto à sua natureza público-privada, a BTSA mesmo antes de ser constituída já vem sendo objeto de crítica na medida em que a transferência de ativos públicos municipais para integralização de seu capital social no ato de sua constituição se constituiriam uma forma de privatização e ao abrir capital atraindo o interesse de atores privados estaria perdendo ou colocando em segundo plano seus interesses públicos.

Lemos & Romeiro (2017), por exemplo, entendem que a constituição de uma empresa de economia mista para gerir a OUCBT “*representa um aprofundamento do conflito entre interesse público e privado na implementação de uma operação urbana*” atuando a serviço de interesses do mercado imobiliário em busca de valorização e rentabilidade, como foi recorrente nas operações anteriores. Sustentam que o aprofundamento se dá

pela composição do capital e pela natureza público-privada que impediria a BTSA de cumprir suas funções estritamente públicas.

Na mesma direção se posicionam Tavolari & Rolnik (2015) questionando a divisão do capital social da empresa, com oferta e negociação de ações em Bolsa de Valores abrindo a possibilidade de empresas privadas participarem da gestão da primeira, influenciando as intenções de compra e venda de ativos, de desapropriação de imóveis, estabelecimento de parcerias público-privadas, etc., o que se daria essencialmente em função da maior rentabilidade em detrimento do atendimento da garantia ao direito à cidade.

Diante dessa crítica de que se estabelecendo como uma empresa de economia mista e, portanto, com a premissa de atender a interesse privados juntamente ao interesse público, a BTSA, futura gestora do PIU da OUCBT, não cumpriria sua função pública, a SP-Urbanismo se contrapõe afirmando que a mesma garantirá o interesse público na medida em que prezará pela economicidade de recursos junto ao erário público por seu propósito específico de cumprir com os objetivos e as diretrizes da OUCBT, buscará garantir o desenvolvimento da transformação urbanística e a eficiência nas ações, projetos e obras de implantação PIU, buscará segregar riscos na viabilização do financiamento de sua operação e articulará os interesses e demandas da sociedade junto ao Conselho Gestor da OUCBT e à Prefeitura Municipal em última instância.

Outra questão que colocamos frente a esse entendimento é que conflitos entre interesses públicos e privados se deram e se dão também sem a presença de uma empresa de economia mista na medida em que os interesses privados acabam por se estabelecer interna e externamente à Administração Pública devido ao poder financeiro e à liquidez dos negócios.

Quanto aos recursos financeiros necessários à operação da BTSA, seu capital social será integralizado com dinheiro por intermédio dos leilões de CEPACs emitidos no âmbito da OUCBT, pela propriedade das glebas e lotes municipais situados no Perímetro de Adesão assim como por dinheiro, bens ou direitos cedidos pelo Município ou pela empresa SP-Urbanismo. Tal como prevê o PL N° 723/2015, a participação no capital social da empresa por outras entidades públicas ou por particulares deverá ser regulamentada em seu Estatuto, de acordo com a legislação presente, sempre devendo ser garantida à SP-Urbanismo a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto. Para implantar o Programa de Intervenções definido pelo PIU e presente no PL n°

723/2015, a BTSA poderá se utilizar de diversas formas de financiamento e controle de recursos, além daquelas previstas na legislação que rege as empresas privadas. Tais são as formas pré-definidas:

- I. Negociar e aferir o valor dos CEPACs de acordo com o potencial de transformação e a valorização do território, de modo a capturar de forma eficiente a mais valia oriunda do desenvolvimento imobiliário;
- II. Negociar a aquisição e alienação de terras³²¹ destinadas à produção de habitação de interesse social como forma de preservação do custo da transformação relacionado à valorização territorial;
- III. Regular as formas de utilização de terras pertencentes ao seu patrimônio, inclusive com a instituição e participação em fundos de investimento para fins de desenvolvimento imobiliário e outras formas de incorporação, a fim de financiar programas contidos no PIU da OUCBT;
- IV. Utilizar suas cotas de fundos de investimento como garantia no desenvolvimento de parcerias público-privadas de obras e serviços;
- V. Alienar terrenos remanescentes de processos de desapropriação que não estejam afetos à função pública ou que sejam considerados inadequados ao Programa de Intervenções.

Ainda em relação ao financiamento, outras disposições cabíveis à BTSA – e razoavelmente contestáveis tal como visto no Capítulo 2 – são a possibilidade de celebrar, participar ou intervir em contratos de parcerias público-privadas, contrair empréstimos e emitir títulos, ações e debêntures, participar do capital de outras empresas controladas por ente público ou privado, firmar compromissos de investimento, convênios e termos de parceria, firmar contratos com a Administração Pública Direta, entre outras ações. É também facultado à BTSA a realização de processos desapropriatórios no Perímetro de Adesão sob a condição de implantação do Programa de Intervenções da OUCBT.

Reforçando algumas questões levantadas por Maricato & Ferreira (2002) nos perguntamos se as operações urbanas consorciadas podem ir além de um conjunto de lucrativos negócios imobiliários produzindo também melhorias sociais e valorização ambiental, tal como prevê o Estatuto da Cidade, e se suas potencialidades e incongruências dependem da formulação puramente técnica ou é também uma questão política e de implementação.

Assim, a constituição de uma empresa de economia mista para gerir uma OUC e a possibilidade de se transformar em uma incorporadora imobiliária não é um problema em si conquanto tenha os interesses públicos como precípuos. Exemplos como Petrobrás, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, CEAGESP, Agência de

³²¹ Em relação à aquisição de terras, essa só poderá ocorrer na fase inicial da OUCBT através de chamamento público via edital.

Desenvolvimento Paulista (DESENVOLVE SP), Central de Entrepósitos e Armazéns de São Paulo (CEAGESP) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU) são próprios para demonstrar que empresas de economia mista podem exercer funções pública apesar de sua constituição público-privada havendo a necessidade de sempre acompanhar os interesses das gestões que são sempre condicionados às coligações político-partidárias que caracterizam as sucessivas Administrações Públicas.

Como órgão de controle social da BTSA, deverá se constituir o Conselho Gestor da OUCBT a ser coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e composto por representantes de órgãos municipais e de entidades representativas da sociedade civil, tal como já apresentado anteriormente. O Conselho Gestor terá basicamente a função de acompanhar a implantação do Programa de Intervenções previsto no PIU exercendo o monitoramento de seu desenvolvimento. Cabe-lhe também a deliberação sobre a implantação e a aplicação dos recursos vinculados à habitação de interesse social, aos equipamentos públicos e à preservação do patrimônio, além de outras exigências, como o acompanhamento das cotas de solidariedade, o aprimoramento de projetos e a revisão das prioridades sempre anteriormente aos leilões de CEPACs.

Um dos pontos mais criticados sobre a estrutura prevista do Conselho Gestor é sua composição paritária “pro forma” na medida em que além dos nove representantes do Poder Público, como representantes da sociedade civil se inserem representantes de entidades profissionais e de entidades empresariais com atuação pertinente ao PIU da OUCBT claramente defensores de interesses privados o que inviabilizaria posições de contestação da sociedade civil. Além disso, como um instituto mais amplo de governança democrática da OUCBT as atividades do Conselho Gestor são bastante restritas, ou seja, não lhe são imputadas funções nem consultivas menos ainda deliberativas relativas ao planejamento e à gestão estratégicos para além do Programa de Intervenções.

CAPÍTULO 6 – AS OUCS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO E TERRITORIAL

A presente tese teve como objetivos principais: i) questionar a contestada posição das OUCs como instrumento eficiente e efetivo para a realização de transformações urbanísticas e estruturais que se façam sentir nas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais e que, tal como nos lembram Vainer, Lima Jr. & Oliveira (2012), prezem pelo fortalecimento da cidadania democrática e pela redução das desigualdades socioespaciais; e ii) afirmar o aprimoramento do modelo pela proposta da OUC Bairros do Tamanduateí em seu atual estágio de Projeto de Lei na medida em que traz consigo inovações ao se estabelecer em uma região caracterizada por degradação urbana e ambiental e/ou por subutilização de grandes lotes e imóveis, por seu Plano de Intervenção Urbana com diversos novos mecanismos, parâmetros e estratégias, em especial, seu projeto urbanístico, seu plano de viabilidade econômica e sua estratégia de gestão baseada em uma empresa de economia mista e em um conselho gestor.

Dessa forma, buscando atingir tais objetivos, optamos por desenvolver um estudo que levasse em consideração, num primeiro momento, questões mais gerais, de nível “macro”, concernentes ao presente estágio do capitalismo contemporâneo e da globalização econômico-financeira nos quais a ideologia neoliberal se faz presente nos principais modelos de gestão pública assim como em diversas escolas de planejamento urbano. Em contrapartida, já num nível “micro”, buscamos entender como as OUCs incluem as demandas advindas da população em geral – particularmente daquelas abrangidas pelas OUCs e que são representadas pela garantia do direito à cidade – bem como dos interesses privados representados pelas possibilidades de negócios e de financiamento através da comercialização dos CEPACs e das alianças público-privadas.

Delineado esse arcabouço teórico-conceitual, nos voltamos às experiências de implantação, primeiramente, de alguns grandes projetos urbanos representativos na bibliografia e ainda bastante em voga posto que seus processos de desenvolvimento se mantêm até o presente momento e, num segundo momento, das OUCs paulistanas. Nessa análise, traçamos uma reconstituição histórica do instrumento e de cada uma das operações buscando, através de dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal em meio eletrônico, atualizar suas receitas, despesas e intervenções até o presente momento. Logo em seguida, nos detivemos na leitura da proposta da OUCBT, sua

trajetória desde as primeiras concepções, chegando ao processo atual iniciado com a contratação de estudos e projetos específicos em 2012 e finalizado com envio do PL n° 723/2015 pela Prefeitura à Câmara Municipal.

Com esse exercício, procuramos reforçar a ideia da OUC como instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano e territorial que, como política pública urbana, tem necessariamente de ser entendida como um instrumento não só de caráter urbanístico mas também como um instrumento de desenvolvimento econômico e social. Obviamente, o instrumento, por si só, não será autoaplicável nem estanque dependendo de ajustes contínuos bem como do acompanhamento da sociedade civil organizada e dos demais órgãos públicos e privados em relação às suas estratégias e atividades de planejamento e gestão, principalmente, relativas à implantação do Programa de Intervenções inicialmente previsto e dos conjuntos de obras vinculados aos leilões de CEPACs.

Isso posto, nosso próximo exercício de caráter conclusivo, será traçar uma breve análise comparativa entre a OUCBT e as diversas experiências aqui estudadas, os projetos norte-americano, europeus e paulistanos de modo a relativizar seus resultados de acordo com os diferentes contextos, culturas e estratégias de atuação sob os quais cada projeto se desenvolveu.

A primeira e fundamental questão é referente ao espaço definido pelos projetos para sofrer um processo de reestruturação urbana organizado e onde estratégias de marketing e parâmetros urbanísticos são definidos e diferenciados das demais áreas da cidade. Essa qualidade será bastante característica e evidente na grande maioria dos projetos de renovação urbana em países de capitalismo central (na América do Norte e Europa Ocidental) como recuperação de centros históricos e renovação de áreas portuárias, ferroviárias e/ou industriais que se tornariam obsoletas ou subutilizadas com a reestruturação produtiva. As áreas portuárias de Boston e Londres, as áreas industriais de Barcelona ou de estação e linhas férreas de Paris comprovam essa afirmação tendo em conta que todas elas estão localizadas em áreas privilegiadas em relação à tramas urbanas.

Em relação às áreas escolhidas para a implantação de OUCs em São Paulo, tanto as áreas das operações do Centro e da Água Branca quanto a área dos “Bairros do Tamandateí” podem ser definidas como degradadas, obsoletas ou com perda de função ao longo das últimas décadas, diferentemente das áreas das OUCs Faria Lima e Água

Espraiada que passaram por processos de urbanização diferentes sem características históricas, ferroviárias ou industriais. Tais áreas, de modo diverso e provavelmente por conta disso, tornaram-se as principais áreas de expansão de negócios imobiliários focados no segmento de prédios de escritórios para serviços terciários avançados, situados no quadrante Sudoeste e, portanto, de grande interesse do setor privado. Foram também as duas operações que mais se basearam em obras viárias para a sua estruturação.

Especificamente, a região da OUCBT (podendo-se mesmo utilizar o termo “território”) acumula diversas características que a colocam como privilegiada nesse sentido, quais sejam: i) resulta de um processo de urbanização histórico que, com a chegada das estradas de ferro há 150 anos atrás, passaria a se caracterizar como industrial e operário; ii) detém, por conta disso, muitos imóveis de patrimônio cívico e histórico; iii) configura-se como uma microbacia hidrográfica com problemas de drenagem e com solos contaminados; iv) abrange uma grande quantidade de lotes de grande extensão apresentando problemas de mobilidade; v) é relativamente subpovoada em relação a outras áreas centrais da cidade; vi) é logisticamente muito bem posicionada em relação à Região Metropolitana de São Paulo e à Região Metropolitana da Baixada Santista, principalmente, além do fácil acesso às demais rodovias; vii) abrange partes de bairros paulistanos bastante tradicionais como a Mooca, o Cambuci e o Ipiranga; etc.

Quanto às questões político-ideológicas, as mesmas seriam diferentemente organizadas em cada país e em cada cidade, de acordo com as conformações político-partidárias que se formaram em nível municipal no mesmo período dado pelo fim do Estado de Bem-Estar e ascensão do neoliberalismo. Em Boston e em Londres, sob o liberalismo crescente da década de 70 e com a chegada de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, um discurso de desestatização e desregulação tomaria a agenda em todos os níveis de governo. No caso de Boston, o governo local agindo basicamente como facilitador e agenciador caracterizou-se majoritariamente por investimentos privados no que cabe à renovação da orla. Londres, diferentemente, apesar do discurso, veria um montante razoável de recursos serem investidos pelo governo local, especialmente em sistemas de infraestrutura. Paris e Barcelona, por sua vez, se caracterizariam por situações parecidas mas opostas. Enquanto Paris, ao longo da implantação do projeto teria um governo socialista em nível central com o nível local governado pela centro-direita, Barcelona teria sucessivos governos socialistas no nível local e governos mais à direita no nível

central. De qualquer forma, em ambos os casos mas com mais força em Paris, o Poder Público seria bastante ativo no processo de desenvolvimento urbano em geral e nos projetos mais especificamente. No caso de Barcelona, é importante resgatar que o tão difundido “modelo Barcelona”, válido para a renovação do *Poblenou*, foi perdendo em força relativamente à atuação do Poder Público transferindo definitivamente as iniciativas ao setor privado. Outra característica própria de todas essas experiências é que os países europeus em maior medida e os EUA um pouco menos teriam, no período anterior, estabelecido devidamente seus Estados de Bem-Estar deixando, portanto, estruturas urbanas bastante consolidadas quando de seus desmontes.

Já no Brasil e em São Paulo, as OUs e posteriormente as OUCs seriam indistintamente difundidas por agremiações político-partidárias das mais diferentes vertentes: socialdemocratas, trabalhistas, liberais e socialistas. Isso se deu, muito provavelmente, pela imposição de restrições fiscais generalizadas ainda que cada gestão a seu turno manifestasse preferências distintas. Uma particularidade digna de nota é que, assim como em todas as três gestões do Partido dos Trabalhadores houve um esforço de planejamento urbano de nível geral e que resultariam em três Planos Diretores (1991³²², 2002 e 2014), tais gestões desenvolveriam diversos projetos e propostas de Operações Urbanas que, à exceção da OU Anhangabaú, seriam implantadas inicialmente por outras gestões. No caso da OUCBT, o projeto inicial, indicado na gestão Suplicy 2001-2004, seria retomado pela gestão Kassab (2009-2012) e desenvolvido até o PL nº 723/2015 pela gestão Haddad (2013-2016).

Em relação à dimensão arquitetônico-urbanística, todos os quatro exemplos estrangeiros serão caracterizados por conjuntos de edifícios que se tornariam icônicos como consequência de investimentos imobiliários com a contratação de grandes escritórios de arquitetura. Da mesma forma, todos os quatro exemplos também mostrarão uma variedade de prédios históricos restaurados e a criação em conjunto com vários outros empreendimentos de ambientes turísticos e híbridos com várias outras funções e atividades.

Em que pese a construção da Ponte Estaiada Octávio Frias de Oliveira na OUC Água Espraiada e a restauração da Casa das Caldeiras (Indústrias Reunidas Matarazzo) na OUC Água Branca, não há edifícios ou qualquer construção icônica que se faça lembrar no conjunto das OUCs paulistanas.

³²² Esse plano, como já relatado, não chegaria a ser aprovado.

Quanto aos instrumentos e parâmetros urbanísticos, valem a lembrança os diversos planos urbanos e instrumentos urbanísticos que caracterizaram o projeto *Paris Rive Gauche*, com especial destaque para a própria constituição da *Zone D'Amenagement Concerté* (ZAC) e seu respectivo *Plan d'Amenagement du Zone* (PAZ). Também, o projeto *22@Barcelona*, com vários planos de diversos níveis e áreas específicas, como o *Plan General Metropolitano* (PGM), o *Plan Estrategico Urbano* (PEU), o *Plan Especial de Infraestructuras* (PEI), o *Plan de Patrimonio Industrial para el Poblenou* e seus diversos Planos Especiais de Reforma Interior (PERIs) específicos para o nível do lote. Na Inglaterra, de modo geral e nas *London Docklands* a instituição de uma área como *Enterprise Zone* (EZ) também deve ser levado em conta, inclusive com um caráter econômico e não urbanístico. Todos esses planos mencionados são ricos em parâmetros urbanísticos implicando em que, com menos incidência para Londres e Boston, a máxima da desregulação de caráter neoliberal não pode ser aplicada aqui. Essa padrão de planejamento se reproduziu de modo bastante parcial nas OUCs paulistanas se intensificando na proposta da OUCBT com o Plano de Intervenção Urbana (PIU), o Plano Urbanístico Específico (PUE) e com a fixação de novos parâmetros urbanísticos, particularmente aqueles mais ligados à sustentabilidade.

Em termos simbólicos, entende-se que foram criados conjuntos de elementos por cada iniciativa que passaram a caracterizar os novos e renovados territórios. Em Boston, o *New England Aquarium*, o *Quincy Market*, o *Faneuil Hall* e o *Fan Pier*, além de muitos outros prédios, acabaram por constituir uma nova atmosfera turística para receber milhões de visitantes ao ano. Em Londres, o mesmo se daria com o *One Canada Tower*, todo o conjunto de *Canary Wharf* e uma extensa lista de edifícios, marinas e lâminas de água, diferenciando a área como um ambiente de grandes negócios, turismo e mídia. Paris, por sua vez, com a *Gare d'Austerlitz*, a Biblioteca Nacional e o conjunto de universidades, optaria por estabelecer elementos variados assim como o projeto de *Poblenou* que se especializou como uma cidade do conhecimento e das novas tecnologias. Esse é um aspecto que, no nosso entendimento, as OUCs paulistanas pouco têm se apegado ou avançado ainda que a OUC Água Branca tenha alguns elementos importantes similares aos anteriores o mesmo valendo para a OU Centro com todo o seu patrimônio histórico e arquitetônico. Da mesma forma, esse é um aspecto que é ainda ausente na OUCBT mas que poderá vir a ser desenvolvido, seja com o polo de

economia criativa na região da Mooca seja com algum outro projeto de desenvolvimento posterior.

No que tange aos aspectos e arranjos institucionais e processos decisórios, todos os grandes projetos urbanos contaram e ainda contam com agências de desenvolvimento urbano constituídas, no mais das vezes, como empresas seja de caráter 100% como é o caso da 22 *ARROBA BCN* e a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) ou de economia mista, a *Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris* (SEMAPA) ou ainda de caráter *quase-público* como a *Boston Development Authority* (BRA). Independente da natureza do capital, tais empresas/agências, com uma ou outra exceção têm funções e prerrogativas para compra, venda, urbanização, desapropriação ou alienação de propriedades, concessão de incentivos, etc. Da mesma forma, tais empresas se constituem com recursos inicialmente do Poder Público (possivelmente também, *a posteriori*, com capital privado) mas, em seguida, têm de gerar recursos através de suas atividades para custear sua manutenção.

Apesar das muitas críticas que a proposta da OUCBT vem recebendo por conta da indicação da instituição da Bairros do Tamanduateí S/A, uma empresa de economia mista que pode possivelmente manifestar conflito de interesses, entendemos que essa figura empresarial, a despeito da configuração de seu capital, é fundamental para a OUC adquirir independência e maior agilidade na gestão de seu PIU, de seus mecanismos de financiamento e implantação do Programa de Intervenções cooperando e prestando contas ao órgão de planejamento do Poder Público (no caso a SMUL). Dois exemplos da empresa de capital inteiramente público são a 22 *ARROBA BCN* e a BRA que adquiriram um caráter gerencial necessário às atividades de desenvolvimento urbano. Ou seja, o que importa mais à OUC deve ser a existência de um órgão independente da estrutura geral e que tenha, inclusive, mecanismos de proteção contra ingerências políticas possivelmente geradas pelas sucessões de gestões ao longo do tempo.

Uma segunda questão fundamental é o papel da participação democrática e de conselhos gestores em tais projetos. Tal como pudemos levantar, frequentemente essa é uma demanda não resolvida por se tratar de uma instância que, a depender de seus poderes de deliberação, pode inviabilizar determinados projetos. Ou seja, trata-se de questão de cunho político e de formação de uma arena de constantes conflitos dependendo do impacto que o projeto cause nas populações locais. De qualquer forma, é fundamental que tal conselho – como deve ser o caso do Conselho Gestor da OUCBT – seja um

espaço de recebimento de demandas, de questionamentos e de negociação direta entre os grupos participantes.

Em relação às questões sociais e comunitárias, é notório o estabelecimento de processos naturais e deliberados de gentrificação, de modo que todos os grandes projetos analisados (sendo o mesmo válido para algumas OUCs, basicamente, Faria Lima e Espriada) mostram alguma experiência de elevação de preços que forcem a substituição de populações originais por estratos socioeconômicos mais elevados e até a expulsão de comunidades, como foi o caso do Jardim Edith. Esses processos podem se dar das mais variadas formas através de desapropriações, reintegração de posse ou simplesmente pelo aumento do custo de vida na região. Para a OUCBT, a região não deve gerar processos de transferências de populações uma vez que não há indicação de grandes obras viárias ou de qualquer outra natureza. Por outro lado, a manutenção da população através da oferta de HIS e HMP está garantida no PIU da operação e, nesse sentido, a gentrificação não é, em princípio, um problema latente.

Em relação à dimensão fundiária, é importante que as OUCs se estabeleçam como instrumentos justos de regulação e distribuição das mais-valias fundiárias e imobiliárias geradas por conta de suas implantações bem como acompanhem a evolução dos preços imobiliários relativos de modo a tributar devidamente os imóveis para recuperar a parte que cabe ao Poder Público. Infelizmente, são poucas as informações disponíveis pelos projetos em relação à essa temática o que dificulta uma análise mais precisa sobre os benefícios públicos e privados.

A dimensão econômico-financeira, por sua vez, também relativa às questões fundiárias, já que se refere também à distribuição dos custos e benefícios da implantação de uma OUC, nos faz questionar os processos de financiamento público e privado para a implantação do projeto assim como os resultados em termos de desenvolvimento econômico resultante no território.

É importante ter em consideração que todos os grandes projetos urbanos analisados nesse estudo foram realizados sob a égide do discurso neoliberal que, por um lado, constata a falência financeira do Estado e, por outro, clama por desregulação para a atuação mais livre dos agentes econômicos. Ainda assim, à parte esse discurso, todos os governos municipais de Londres, Paris e Barcelona se posicionaram de modo contundente quanto a investimentos necessários à implantação dos projetos, recuperando posteriormente grande parte dos investimentos seja através da

comercialização de lotes e imóveis com nova infraestrutura, seja através de tributação. No caso das OUCs e da Prefeitura de São Paulo, a constituição dos CEPACs – que posteriormente seriam incluídos no texto do Estatuto da Cidade – como mecanismo de antecipação de receitas foi uma solução bastante pragmática que acabou por trazer alguns problemas à dinâmica do mercado imobiliário na região, posto que, ao articular-se de forma direta ao mercado de títulos financeiros, inseriu um novo componente de especulação imobiliária. Como contrapartida, os CEPACs vinculam os recursos ao Programa de Intervenções nos perímetros da OUC, o que também é objeto de crítica já que muitas outras áreas da cidade poderiam receber os recursos gerados nas OUCs. Mas, sendo assim talvez não seriam denominadas “consorciadas”.

Outra questão que, no nosso entendimento, figura como terreno pouco explorado são as muitas outras possibilidades de alianças público-privadas (entre elas as PPPs) a serem realizadas nos perímetros das OUCs. Apesar de receberem críticas continuadas, sob a alegação de que o Poder Público acaba por arcar com a maioria dos custos e riscos, essas alianças podem e devem ser testadas em setores como habitação, saneamento, restauração de imóveis, transporte, etc. Nessas situações, em relação à OUCBT, a BTSA deve apresentar maior maleabilidade para negociar alianças de pequena envergadura e deixar para a Prefeitura Municipal possíveis grandes PPPs.

Por fim, cabe frisar a importância do projeto de desenvolvimento econômico baseado nos polos econômicos como estratégia de fortalecimento das dinâmicas territoriais. Diferentemente das demais OUCs, a proposta da OUCBT inova ao trazer essa diretriz visto que apresenta ao território possibilidades de sustentar o desenvolvimento urbano e criar-lhes funções que tendem a mudar ou reforçar seu perfil em relação à cidade como um todo.

De toda sorte, a proposta da OUCBT é um avanço em relação às demais OUCs, primeiramente porque é fruto de um amadurecimento das experiências, principalmente das capacidades de planejamento. Segundo, porque reforça um modelo de gestão sob o controle público mas abrindo espaço ao setor privado para defender seus interesses legítimos. Ao mesmo tempo, cobra da sociedade civil participação ativa na implantação e acompanhamento constante do projeto e também do próprio Poder Público que tem a obrigação de defender os interesses públicos bem como o de populações específicas. Uma terceira questão diz respeito aos imensos desafios de gestão e estruturação de áreas precárias que a Prefeitura Municipal tem como responsabilidade, de modo que as OUCs

acabam por se tornar regiões autofinanciáveis aliviando o orçamento da Prefeitura nesse sentido. Por fim, a OUCBT, se viabilizada e implantada, ainda que lhe caibam diversos ajustes e acompanhamento, tem a possibilidade de criar novas centralidades com usos variados e iniciar uma nova etapa no uso desses instrumentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAM, D. Aspectos Econômicos e Financeiros de uma Operação Urbana – Ilustração com o Caso de “Paris Rive de Gauche”. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- AGUIAR, C.R.G. Operação Urbana Consorciada. São Paulo: Revista Direito Mackenzie. V. 5, n. 2, p. 93-105, 2011.
- ALMEIDA FILHO, N.; PAULANI, L.M. Regulação e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20., n. 2(42), p.243-272, ago. 2011.
- ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. Mega-projects: the changing politics of urban public investment. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy/The Changing Institution Press, 2003.
- ALTSHULER, A; LUBEROFF, D.E. Mega-projects: the changing politics of urban public investment. Washington: The Brookings Institution, 2003.
- ANDERSON, P. As origens da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1998.
- ANDERSON, P. O balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ANGELI, P.A.L. As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano: estudo de caso da cidade de São Paulo-SP. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2011.
- ARAGÃO, A. As Parcerias Público-Privadas – PPP’s no Direito Público Brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Administrativo. Nº 2 – maio/junho/julho de 2005. Salvador, 2005.
- ARRIGHI, G. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: UNESP, 1995.
- ASCHER, F. Os novos princípios do urbanismo. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. O investimento em infraestrutura no Brasil – Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consorciadas. Brasília: BID, 2015.
- BARCELONA, AJUNTAMENT DE. 10 years of 22@: the innovation district. Barcelona, 2011.
- BARCELONA, AJUNTAMENT DE. 22@Barcelona 2000-2015. Barcelona, 2016.
- BARCELONA, AJUNTAMENT DE. 22@Barcelona: District of Innovacion. Barcelona, 2009.
- BARCELONA, AJUNTAMENT DE. El Plan 22@Barcelona – Un programa de transformación urbana, económica y social. Barcelona: Dirección de Urbanismo 22@Barcelona, 2012.

- BARCELONA, AJUNTAMENT DE. El plan 22@Barcelona: La transformación urbana, económica y social de las áreas industriales del Poblenou. Barcelona: Dirección de Urbanismo 22@Barcelona, 2010.
- BARCELONA, AJUNTAMENT DE. Poblenou 22@Barcelona – El distrito de la innovación. Barcelona, 2008.
- BARNES, C.; COLENTT, B., MALONE, P. London: Docklands and the State. In: City, Capital and Water. London: Routledge, 1996.
- BARNES, C.; COLENTT, B., MALONE, P. London: Docklands and the State. In: City, Capital and Water. London: Routledge, 1996.
- BARROS, M. Operação Urbana Consorciada Vila Sônia: conflitos socioespaciais na reprodução da metrópole. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Letras e Ciências Humanas/Universidade de São Paulo, 2013.
- BARTALINI, V. Operações Urbanas em São Paulo: o fim ou um novo início? O caso do projeto da operação urbana consorciada Água Branca. Anais da 14ª Conferência Internacional da Latin American Real Estate Society. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://lares.org.br/Anais2014/artigos/1032-1231-1-DR.pdf>
- BENKO, Georges. Os Novos Espaços Industriais: a lógica locacional. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, v. VII, nº 1.
- BERMAN, M. Tudo que é sólido desmancha no ar. São Paulo: Companhia das Letras, 1982.
- BERNARDINI, Marcelo M. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 6 – Operação Urbana Vila Leopoldina – Jaguaré. Arqutextos, São Paulo, ano 06, n. 062.03, Vitruvius, jul. 2005 <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/06.062/443> .
- BIDERMAN, C.; SANDRONI, P. Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. XXIX, 2005, Brasília, Anais do XXIX EnAnpad, Brasília, 2005.
- BOIXADER, J. La acción colectiva de los agentes urbanos en la transformación de Barcelona. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (80). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-80.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.
- BONDUKI, N. Avanços e retrocessos na Operação Urbana Água Branca. Carta Capital: São Paulo, 15 de outubro de 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/avancos-e-retrocessos-na-operacao-urbana-agua-branca-4691.html>. Acesso em 27 de outubro de 2017.
- BORJA, J. Luces y sombras del urbanismo de Barcelona. Barcelona: Editorial UOC, 2010.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.
- BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BROWNILL, S. London Docklands Revisited, 2015.

BROWNILL, S.; O'HARA, G. From planning to opportunism? Reexamining the creation of the London Docklands Development Corporation, *Planning Perspectives*. London: Planning Perspectives, 2015.

BROWNILL, S; O'HARA, G. From planning to opportunism? Re-examining the creation of the London Docklands Development Corporation. London: *Planning Perspectives*, Vol. 30, No. 4, 537–570, 2012.

BURLON, A.M. Operação Urbana Consorciada: Instrumento Estratégico de Ação sobre o Território – Convergências Paris-Rio. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BURLON, A.M. Operação Urbana Consorciada: Instrumento Estratégico de Ação sobre o Território – Convergências Paris-Rio. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BUTLER, T. Re-urbanizing London Docklands: Gentrification, Suburbanization or New Urbanism? *International Journal of Urban and Regional Research* 31.4, 2007.

CARMONA, M. The Isle of Dogs: catching up with the regeneration story. London: The Bartlett School of Planning, 2009. Disponível em: <https://matthew-carmona.com/2009/11/15/the-isle-of-dogs-catching-up-with-the-regeneration-story/>. Acesso em 17 de julho de 2017.

CARPENTER, J. Regeneration and the Legacy of Thatcherism. Paris: Métropolitiques, 2014. Acesso em: <http://www.metropolitiques.eu/Regeneration-and-the-Legacy-of.html>. Acesso em 20 de julho de 2017.

CASELLAS, 2006. Las limitaciones del “modelo Barcelona”. Una lectura desde Urban Regime Analysis. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 48, pp. 61-81. Barcelona, 2006. Disponível em: <http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/attach/64049736/las%20limitaciones%20del%20modelo%20BCN.pdf> . Acesso em 02/01/2018.

CASTELLS, M. Prólogo. In: BORJA, J. Luces y sombras del urbanismo de Barcelona. Barcelona: Editorial UOC, 2010.

CASTRO, L.G.R. Operações Urbanas em São Paulo – interesse público ou construção especulativa do lugar. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-20092007-104947/pt-br.php>. Acesso em 07/04/2016.

CHESNAIS, F. Mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

CLUA, A; ALBET, A. 22@bcn Plan: bringing Barcelona forward in the information era. In: Yigitcanlar, Tan; Velibeyoglu, Koray & Baum, Scott (eds.). *Knowledge-Based Urban Development: Planning and Applications in the Information Era*: pp. 132-147. Hersey: New York, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/29219121/22_at_bcn_Plan_bringing_Barcelona_forward_in_the_information_era . Acesso em 23/10/2017.

COMITÉ PERMANENT DE CONCERTATION (CPC). Concertation à Paris Rive Gauche. Contrat d'objectif. Plan d'Actions 2003-2004. Paris, CPC: 2003.

COMPANS, R. Intervenções de Recuperação de Zonas Urbanas Centrais: Experiências Nacionais e Internacionais. In. Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: 2004. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/diversidade/numero2/caminhos/08Rose%20Compans.pdf>. Acesso em 24/07/2016.

CÔNSOLI, R.J. El modelo Barcelona de espacio público y diseño urbano: de la Manchester catalana al 22@ - Calle Pere IV El Eje del Poblenou. Trabajo final para la obtención del grado de Master en Diseño Urbano: Arte, Ciudad, Sociedad. Barcelona: Facultat de Belles Arts, Universitat de Barcelona: 2013.

COTA, D.A. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações em Belo Horizonte. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

DEAS, I.; ROBSON, B.; BRADFORD, M. Re-thinking the Urban Development Corporation ‘experiment’: the case of Central Manchester, Leeds and Bristol. London: Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR), 2000.

DEL RIO, V. Voltando às Origens. A Revitalização de Áreas Portuárias nos Centros Urbanos. Arqtextos, São Paulo, ano 02, n. 015.06, Vitruvius, ago. 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/02.015/859>. Acesso em 07/05/2016.

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR). Regenerating London Docklands. London: Goldthorpe, 1998.

DUVAL-ZACK, C. El gran proyecto urbano ‘Paris Rive Gauche’: la transformación de un baldío ferroviario-industrial en un nuevo barrio parisino. Revista de Urbanismo N°15, Departamento de Urbanismo – FAU, Universidad de Chile, 2006.

DUVAL-ZACK, C. El Gran Proyecto Urbano “Paris Rive Gauche”: la Transformación de un Baldío Ferroviario-Industrial en un Nuevo Barrio Parisino. In: Revista de Urbanismo, N°15 – Novembro de 2006. Departamento de Urbanismo – FAU - Universidad de Chile. Disponível em: <http://revistas.uchile.cl/index.php/RU/index>. Acesso em 10/11/2016.

EICHENGREEN, B. A globalização do capital. São Paulo: Editora 34, 2000.

FAJARDO, L.A.G. Análisis de la relación entre los componentes: urbano y económico del proyecto 22@Barcelona. Monografía presentada como requisito para optar al título de profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá: 2014.

FERIOTTO, M. The regeneration of London’s Docklands: New riverside Renaissance or catalyst for social conflict? Tesi di Laurea. Università degli Studi di Padova, 2015.

FERRAZ, F.J. Economia solidária e desenvolvimento local: uma reflexão preliminar dos programas do Governo Federal no período 2003-2007. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2006.

FERREIRA, J.S.W.; FIX, M. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. In Folha de São Paulo, “Tendências e Debates”, 17 de abril de 2001.

FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. Urbanismo: dossiê São Paulo–Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 185-198, 2004.

FIX, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FIX, M. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FLORIO, S. BROWNILL, S. Whatever happened to criticism? Interpreting the London Docklands Development Corporation's obituary. City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action. CITY, VOL. 4, NO. 1, 2000.

FLORIO, S.; BROWNILL, S. Whatever happened to criticism? Interpreting the London Docklands Development Corporation's obituary. London: City analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, 2000.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Porto Alegre, 2006. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf> . Acesso em 02/02/2016.

FRANÇA. Code de l'Urbanisme, 2017. https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=7ED8102D0C1299D38147937592D6832C.tplgfr30s_3?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171128. Acesso em 15/11/2017.

FRANÇA. Code de l'Urbanisme, 2017. https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=7ED8102D0C1299D38147937592D6832C.tplgfr30s_3?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171128 . Acesso em 15/11/2017.

GARCIAS, C.NM.; BERNARDI, J.L. As funções sociais da cidade. Revista Direitos Fundamentais & Democracia / Faculdades Integradas do Brasil. Curso de Mestrado em Direito da UniBrasil. – v.4, n.4(julho./dezembro. 2008). Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. Acesso em 20 de julho de 2014.

GERALDO MARTINS DE OLIVEIRA, J. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 7 – Operação Urbana Carandiru – Vila Maria. Arquitectos, São Paulo, ano 06, n. 065.03, Vitruvius, out. 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/06.065/415>>.

GIANELLA, L.C. A luta pelo espaço no contexto do Projeto Porto Maravilha: novos sujeitos e contradições. Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais, V.17, N.3, p.150-171. RECIFE, set/dez 2015.

GIDDENS, A. As consequências da Modernidade. São Paulo: Editora Unesp, 1990.

GIOVANNINI, J. Boston Waterfront: at 25, a model urban renewal. The New York Times, Sep. 1986. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1986/09/21/us/boston-waterfront-at-25-a-model-urban-renewal.html?pagewanted=all&mcubz=3> . Acesso em 13/09/2017.

GONÇALVES, F.M. Operação urbana consorciada Vila Sônia e a possibilidade de diálogo. Estudos Avançados. Vol. 25 n°.71. São Paulo Jan./Apr. 2011.

GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos*. v. 82. São Paulo: CEBRAP, nov. 2008.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. *Cidades para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago de Chile, 2011. Disponível em <http://www.hic-net.org/content/Cidades%20para%20todos-PORT.pdf>. Acesso em 14/01/2016 .

HALL, D. ¿Por qué las Asociaciones público-privadas no funcionan? PSIRU/Greenwich University. Londres: 2015. Disponível em <http://www.world-psi.org/es/publicacion-por-que-las-asociaciones-publico-privadas-apps-no-funcionan> . Acesso em 15/08/2017.

HANSEN, P. *From finance capitalism to financialization: a cultural and narrative perspective on 150 Years of financial history*. Oxford University Press on behalf of the Business History Conference, 2014.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2014.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, D. *Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Em: *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. *The right to the city*. Trad. de Jair Pinheiro, *New Left Review*, n. 53, 2008.

JARAMILLO, P.D. *Espacio público y derecho a la ciudad. La política de espacio público físico y la venta informal en Bogotá*. UN-Habitat: Bogotá, 2008.

KANASHIRO, M. *Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade*. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004. Editora UFPR, 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/3079/2460>. Acesso em 07 de maio de 2015.

LEBORGNE, D. & LIPIETZ, ALAIN. *Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial*. In: *Reestruturação Urbana — Tendências e Desafios (Orgs.)*. Rio de Janeiro, Nobel/IUPERJ, 1990.

LECROART, P. *Paris Rive Gauche Paris Gauche: 3rd millenium area of culture, research and education? Learning from a mega project*. IAURIF, Universiteit van Amsterdam, 2006.

LECROART, P. *Paris Rive GaucheParis Gauche: 3rd millenium area of culture, research and education? Learning from a mega project*. IAURIF, Universiteit van Amsterdam, 2006.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

LEITE, C.; AWAD, J.C.M. *Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes*. Porto Alegre, Bookman, 2012.

LEITE, F.A. *Direito ao acesso ao meio físico da cidade*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10620. Acesso em fev 2016.

LEMOS, L.L.; ROMEIRO, P.S. Bairros do Tamanduateí, São Paulo: interesse público ou garantias para o privado? XVII ENANPUR. São Paulo, 2017.

LETHBRIDGE, J. Exposing the myths around Public-Private Partnership (A PSIRU Briefing for EPSU). Public Services International Research Unit (PSIRU), 2015. Disponível em <http://www.psiru.org/sites/default/files/2015-01-PPP-EPSUPPPbriefingfinal.pdf>. Acesso em 22/08/2017.

London Chamber of Commerce and Industry (LCCI). Enterprise Zones: only one piece of the economic regeneration puzzle. London, 2012.

LONDON CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY. Enterprise Zones: only one piece of the economic regeneration puzzle. London: LCCI, 2012.

LUNGO, M. (ed). Grandes proyectos urbanos. Universidad Centroamericana “Jose Simeon Canas” and Lincoln Institute of Land Policy. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004. Disponível em: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/article/view/5583/5367. Acesso em 31 de maio de 2018.

LUNGO, M.; SMOLKA, O. M. Land value and large urban projects: the Latin American experience. Land Line Newsletter, Lincoln Institute, v. 17, n. 1, 2005. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/land-value-large-urban-projects>. Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

MACEDO, M.M. Operação Urbana Consorciada: uma alternativa para a urbanização das cidades. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2007.

MAGALHÃES JÚNIOR, J. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição. Arquitectos, São Paulo, ano 06, n. 066.03, Vitruvius, nov. 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/06.066/407>>.

MALERONKA, C. HOBBS, J. Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo. Banco Interamericano de Desenvolvimento. NOTAS TÉCNICAS Nº IDB-TN-1355. BID, 2017.

MALERONKA, C. Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea. Um Estudo sobre as Potencialidades do Instrumento ‘Operação Urbana Consorciada’ à Luz da Experiência Paulistana. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2010.

MARICATO, E.; FERREIRA, J.S.W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L.M. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MENDES, L. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. Cadernos da Metrópole, São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 473-495, jul/dez 2011.

MONTANDON, D.T. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo, 2009.

MONTEIRO, L.O. Espacialidades e Especificidades: as Operações Urbanas Consorciadas como Ferramenta de Planejamento e Gestão do Espaço. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

NEWMAN, P.; THORNLEY, A. Urban planning in Europe: international competition, national systems and planning projects. London/New York: Routledge, 1996.

NOBRE, E.A.C. O projeto das London Docklands. Texto disponível em http://www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/e_nobre/docklands.pdf.

OLBERTZ, K. Operação urbana consorciada. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo, 2011.

OLBERTZ, K. Operação Urbana Consorciada. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2011.

OLIVEIRA, F. (org) et al. Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OTTONI, C.K.B. A Operação Urbana Água Branca e a Transformação do Espaço na Barra Funda. Mestrado (Dissertação). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

PAIVA, C.C. A diáspora do capital imobiliário e sua dinâmica de valorização no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo. (2006). Tese (doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

PARIS. CODE DE L'URBANISME. Paris: 2000. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=7ED8102D0C1299D38147937592D6832C.tplgfr30s_3?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171128. Acesso em 12 de agosto de 2017.

PENNAFORTE, C. Do fordismo ao pós-fordismo: uma visão da acumulação flexível. Curitiba: V Encontro Brasileiro de Geógrafos (AGB), 1994. Disponível em: http://www.charlespennaforte.pro.br/acessoexclusivo/bancodetextos/fordismo_e_pos-fordismo.htm. Acesso em 15/02/2017.

PESSOA, L.C.R.; BÓGUS, L.M.M. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Cadernos Metrôpole nº 20, pp. 125-139, Rio de Janeiro: 2º sem. 2008.

PORTER, M. Clusters and the new economics of competition. Harvard Business Review, nov-dec, 1998.

PORTO, D.F.S. Operação urbana Água Branca: gestão e espaço físico. Dissertação (Mestrado). Universidade São Judas Tadeu, 2009.

PRADO, E. Resenha de 'A finança mundializada' in: Outubro, nº 14, pp. 217-224, 2006.

RADAR PPP. Panorama das PPPs e Concessões no Brasil. Apresentação realizada em encontro da Frente Nacional de Prefeitos em 26/04/2017. Disponível em:

<http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/apresentacoes/item/627-panorama-das-ppps-e-concessoes-no-brasil> . Acesso em 15/08/2017.

REIS, João Emilio de Assis. A propriedade privada na Constituição Federal de 1988: Direito fundamental de dimensões sociais. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7375 . Acesso em dez 2015.

SALES, P.M.R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 1 – Introdução. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 059.07, Vitruvius, abr. 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/476>>.

SALES, P.M.R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 059.12, Vitruvius, abr. 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>>.

SALES, P.M.R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 3 – Operações Urbanas: plano-referência e proposições. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 060.06, Vitruvius, maio 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.060/463>>.

SALES, P.M.R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 4 – Operação Urbana Butantã-Vila Sônia. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 060.11, Vitruvius, maio 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.060/468>>.

SALES, P.M.R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos.. Parte 5 – Operação Urbana Diagonal Sul. *Arquitextos*, São Paulo, ano 06, n. 061.08, Vitruvius, jun. 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.061/456>>.

SANDRONI, P. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais-valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. Em: BRASIL, Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SANDRONI, P. Três Casos de Apropriação de Renda do Solo Urbano na Cidade de São Paulo. Lincoln Institute Research Report, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1988>. Acesso em 03 de março de 2016.

SANFELICE, J. L. Pós-modernidade, globalização e educação. In: LOMBARDI, J.C. Pós-modernidade, globalização e educação: história, filosofia e temas transversais. Caçador: Editora do Contestado, 2003.

SANTOS JR, O.A.; MONTANDON, D.T. Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

SÃO PAULO, Câmara Municipal de. Projeto de Lei 723/2015. São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/ARCO%20TAMANDUATEI/2016-01/PL0723-2015.pdf. Acesso em 14 maio de 2016.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. Cartilha Relatório da Operação Urbana Consorciada Água Espreada. São Paulo, 2016d. Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. Cartilha Relatório da Operação Urbana Consorciada Centro. São Paulo, 2016a. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. Cartilha Relatório da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo, 2016b. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. Cartilha Relatório da Operação Urbana Consorciada Água Branca. São Paulo, 2016c. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. CONSÓRCIO CMVC. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Apresentação na Subprefeitura da Sé, Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras. São Paulo, 2014a.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. CONSÓRCIO CMVC. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Apresentação na Associação Comercial de São Paulo – Distrital da Mooca. São Paulo, 2014c.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. CONSÓRCIO CMVC. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Audiências Públicas para Licenciamento Ambiental Prévio. São Paulo, 2014c.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Minuta do Projeto de Lei. São Paulo, 2015a.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Projeto de Lei 723/2015. Apresentação para as Audiências Públicas na Câmara Municipal de São Paulo, 2016e.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Apresentação sobre a BTSA, 2016f.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. Operação Urbana Consorciada Mooca-Vila Carioca: Estudo de Impacto Ambiental (EIA). São Paulo, 2013a. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=202120. Acesso em 12 de julho de 2016

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. SP-URBANISMO. Operação Urbana Consorciada Mooca-Vila Carioca: Relatório de Impacto do Meio Ambiente (RIMA). São Paulo, 2013b. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=202120. Acesso em 12 de julho de 2016.

SIEBER, T. Waterfront Revitalization in Postindustrial Port Cities of North America. *City & Society* 5(2):120 - 136 . June 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/229498478> . Acesso em 22/08/2017.

SIQUEIRA, H.S.G. Nova Cidadania, um conceito pós-moderno. In: *Jornal A Razão*, 26/09/2002.

SOBARZO, O. A Produção do Espaço Público: da Dominação à Apropriação. São Paulo: Revista Espaço e Tempo, nº 19, 2006.

SOJA, E. Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Traficantes de Sueños, 2008.

SUBIRATS, J. Et al. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2012.

SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe: large scale urban development projects and the new urban policy: a challenge to urban policy in european cities. Antipode: A Radical Journal of Geography, Worcester, Mass., v.34, n.3, june 2002.

TAVOLARI, B.; ROLNIK, R. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí: perigo à vista. Publicado em: <https://observasp.wordpress.com/2015/11/26/operacao-urbana-bairros-do-tamanduatei-perigo-a-vista/>, 2015. Acesso em 16 de junho de 2016.

THEODORE, N; PECK, J.; BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. Santiago de Chile: Temas Sociales nº 66 marzo 2009.

THOMÉ, N. Considerações sobre Modernidade, Pós-modernidade e Educação nos Fundamentos Históricos da Região do Contestado. 2003. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/quatorze/nilson_thome_14.htm Acesso em: 26/03/2017.

TOURINHO, A.O. Transformações e permanências: desafios da política pública na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí em São Paulo. Oculum ensaios, Campinas, 14(1), pp. 45-62, Janeiro-Abril 2017. Campinas, 2017.

TRULLÉN, J. The ‘Barcelona, City of Knowledge’ project and 22@ Barcelona. In: Revista Econòmica de Catalunya, nº 64, pp. 18-26. Barcelona, 2011. Disponível em: <http://www.coleconomistes.cat>. Acesso em 14/11/2017.

VAINER, C.; LIMA JR., P; OLIVEIRA, F.L. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In OLIVEIRA, F. (org) et al. Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

WANG, C. Waterfront Regeneration. Cardiff University, 2003. Disponível em: <http://richardkenyon.co.uk/planningsummerschool.org.uk/pdfs/2003B017AU.pdf>. Acesso em 30 de maio de 2017.

WOODS, S. London Docklands: post-LDDC developments. Series 18 Summer issue Unit 373 London Docklands: Post-LDDC Developments, 2007.

ANEXO I - Linha temporal da regeneração das London Docklands

1968	Primeiro fechamento de doca na região	Início do projeto de redesenvolvimento fragmentado da St. Katherine Docks pelo GLC; mix de redesenvolvimento e habitação com iniciativa pública e privada
1973	Publicação do London Docklands Study Team (desenvolvido pelo escritório Travers Morgan)	
1974	Estabelecimento do DLC	
1976	Publicação do London Docklands Strategic Plan (parceria entre autoridades trabalhistas locais e governo central)	Com objetivos de “reparar os desequilíbrios” de East London, planejado, apoiado na economia keynesiana
1979	Anúncio da criação das UDCs de Liverpool e Londres pelo primeiro governo Thatcher	
1981	Inauguração da LDDC para os negócios	Forma de governança e estratégias voltadas para as falhas de mercado; oposição local generalizada
1982	Criação da Enterprise Zone em Isle of Dogs	Incentivos fiscais e financeiros; remoção de necessidade de permissões de planejamento na EZ
1984	Publicação do Planejamento Popular para a Royal Docks	Alternativa de planejamento ao projeto do London City Airport lançada para Poplar
1985	Proposta inicial de Canary Wharf	
1986	Abolição do GLC	
1987/1988	Abertura do Docklands Light Railway e do London City Airport	Mercados fundiário e imobiliário disparam; assinatura de ganhos de planejamento; início da segunda fase e “regeneração social” começam; estabelecimento da divisão de serviços comunitários da LDDC
1990	Aprovação da extensão da Jubilee Line do underground	

1992	Recessão econômica Decisão de fechamento das UDCs	Community Services Division fechada; Canary Wharf vai à recuperação judicial
1997	Eleição do governo dos novos trabalhistas (New Labour)	
1998	Fechamento da LDDC	Recuperação nos mercados permite à LDDC fechar “por cima”; LDDC escreve seu “obituário” estressando parcerias e resultados
1999	Controle do planejamento é revertido para os distritos Estabelecimento do GLA com poderes estratégicos de planejamento Ken Livingstone eleito como prefeito (trabalhista) Abertura da Jubilee Line	Aumento da complexidade da governança na área
2003	Publicação do Sustainable Communities Action Plan pelo governo central incluindo o estabelecimento da área de crescimento do Thames Gateway	Atenção transferida para os níveis regional e sub-regional; ideologia das comunidades sustentáveis como fio-condutor para a regeneração
2004	Publicação do London Plan pelo GLA	Tentativas de fundir competitividade e coesão dentro do arcabouço estratégico geral
2005	Escolha de Londres como sede das Olimpíadas de 2012	Stratford se torna foco de regeneração
2008/2009	Eleição de Boris Johnson para prefeito de Londres (conservador) Crise financeira global	Relaxamento de alguns pontos em ganhos de planejamento e objetivos sociais; aumento da dependência de fundos públicos para pontos-chave como as Olimpíadas; grandes esquemas como Silvertown Quays estagnados
2010	Governo de coalisão eleito	
2011	Estabelecimento de EZ em Royal Docks	
2012	Estabelecimento da Mayoral Development Corporation no sítio Olímpico	

ANEXO II – Linha temporal da operação *Paris Rive Gauche*

Ano	Linhas Gerais	Ações nos Distritos
1988	Início dos primeiros estudos.	
1991	Aprovação pelo <i>Conseil de Paris</i> do PAZ, primeiramente nomeado <i>Seine Rive Gauche</i> e designação da SEMAPA como desenvolvedora; Início do trabalho da Biblioteca Nacional da França (BnF).	
1992	Primeiros trabalhos de desenvolvimento de ruas e redes (esgotos, água, eletricidade); Primeiros concursos para habitação de edifícios ao longo do Sena no distrito de <i>Tolbiac</i> .	
1993	Consulta internacional de Planejamento Urbano para o distrito de <i>Austerlitz</i> ; Compromisso com o trabalho da linha 14 do Metrô; Validação do PAZ pelo Conselho de Estado.	
1994	Construção dos primeiros edifícios residenciais em ambos os lados da BnF.	
1995	Consulta internacional de planejamento urbano internacional para o distrito de <i>Masséna</i> ; Compromisso das obras da <i>Avenue de France</i> no distrito de <i>Tolbiac</i> ; Consulta na <i>Rue du Chevaleret</i> (links entre bairros antigos e novos); Inauguração do BnF.	

1996	Modificação pelo <i>Conseil de Paris</i> do nome da ZAC para <i>Paris Rive Gauche</i> .	<p>Quartier Tolbiac:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mudança dos primeiros habitantes; - Abertura do BnF ao público. <p>Distrito de Austerlitz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conclusão da ponte <i>Charles De Gaulle</i>.
1997	Aprovação pelo <i>Conseil de Paris</i> da revisão da PAZ e obtenção do DUP.	<p>Quartier Tolbiac:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abertura do primeiro negócio (Truffaut) no <i>Quai de la Gare</i>; - Abertura de um berçário (<i>Rue Emille Durkheim</i>) e da escola <i>Balanchine</i>.
1998		<p>Quartier Tolbiac:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conclusão dos jardins James Joyce e Georges Duhamel; - Abertura da linha 14 do metrô; - Abertura da Rue Neuve-Tolbiac.
1999		<p>Quartier Masséna:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vendas dos primeiros direitos para construir habitação incluindo os dois primeiros programas de habitação gratuita em <i>Paris Rive Gauche</i>.
2000	<p>Início do trabalho nos bairros de <i>Austerlitz</i> e <i>Masséna</i>;</p> <p>Protocolo entre a Cidade, o Estado e a Região para criar um grande centro universitário;</p> <p>Obtendo a certificação ISO 14 001 (Gestão Ambiental).</p>	
2001	Consulta de planejamento em Austerlitz Sud especialmente em torno da estação;	<p>Quartier Tolbiac:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Início do trabalho da <i>Cité de l'Image e do Son MK2</i>;

	<p>Consulta de planejamento no distrito de Masséna-Bruneseau.</p>	<p>- Abertura da <i>Avenue de France</i> entre o Boulevard Vincent-Auriol e a Rue Neuve-Tolbiac.</p> <p>Quartier Masséna Nord:</p> <p>- Lançamento dos primeiros concursos para edifícios universitários</p>
2002		<p>Quartier Masséna Nord:</p> <p>- Resultados dos primeiros concursos na universidade;</p> <p>- Abertura da faculdade de 24 classes, Rue Thomas-Mann;</p> <p>- Conclusão dos primeiros edifícios do distrito de Masséna e chegada dos primeiros habitantes;</p>
2003	<p>Aprovação pelo <i>Conseil de Paris</i> de um novo arquivo de projeto para <i>Paris Rive Gauche</i> e um novo PLU.</p>	
2004		<p>Distrito de Austerlitz:</p> <p>- Consultoria investidor-arquiteto-operador para as Lojas Gerais;</p> <p>- Abertura da <i>Avenue Pierre Mendès France</i>.</p> <p>Área de Tolbiac Chevaleret:</p> <p>- Consulta internacional de urbanismol.</p> <p>Quartier Masséna Nord:</p> <p>- Consulta paisagística para os três jardins públicos perto da universidade.</p> <p>Quartier Masséna Chevaleret:</p> <p>- Abertura do jardim Norwid;</p> <p>- Consultoria em arquitetura para INALCO e BULAC;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Entrega de habitação para aluguel social; - Abertura da primeira linha de acesso ao metrô-linha 14 e RER C, <i>Avenue de France</i>; - Entrega de 2 edifícios de escritórios e ginásio e 2ª fase de trabalho no colégio Thomas Mann.
2005	<p>Distrito de Austerlitz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega do parque de estacionamento Paul-Klee; - Entrega da Rua Paul-Klee; - Reestruturação da Rua Fulton; - Entrega de 2 escritórios e habitações estudantis. <p>Quartier Tolbiac Chevaleret:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega da extensão da rue Charcot; - Entrega da Rue du Chevaleret alargada e redesevolvida entre Charcot Street e a Ponte Rue Neuve-Tolbiac. <p>Distrito de Masséna Chevaleret:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega de uma clínica universitária, uma residência estudantil de 57 unidades e 85 habitações sociais na propriedade; - Comissionamento da rue des Grands Moulins.
2006	<p>Quartier Tolbiac:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega da passarela Simone de Beauvoir; - Entrega da piscina sobre barcaça Joséphine Baker. <p>Quartier Masséna Nord:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Primeiro ano letivo para Paris Diderot - Paris 7 e Paris-Val-de-Seine School of Architecture; - Abertura de duas empresas: Monoprix e Décathlon; - Entrega do polo biotecnologia Biopark.
2007	<p>Início das operações de <i>hedging</i> para os setores Masséna, Chevaleret e Tolbiac-Chevaleret.</p> <p>Quartier Masséna Nord</p> <ul style="list-style-type: none"> - linha de acesso ao metrô-linha 14 e RER C, Avenue de France; - Lançamento das obras da 2ª fase da Universidade de Paris 7-Denis Diderot; - Abertura de Gilbert Joseph. <p>Quartier Bruneseau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Workshop "Alturas".
2008	<p>Quartier Austerlitz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega da <i>Avenue Pierre Mendès France</i> na sua totalidade; - Inauguração da Fonte do Dragão <i>Chen Zhen</i>. <p>Quartier Masséna Nord:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega da UFR de Biologia e Química da Universidade Paris 7; - Abertura da passarela dos <i>Grands Moulins</i>; - Abertura de um berçário de 60 berços. <p>Distrito Masséna Chevaleret:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lançamento do local de construção Inalco e Bulac (Pôle des langues et civilisations)

		du monde).
		Quartier Masséna Nord: - Entrega de três jardins públicos em torno da universidade.
		Distrito de Masséna Chevaleret: - Compromisso dos primeiros empreendimentos habitacionais.
2009		Quartier Bruneseau: - Início dos trabalhos de construção no beco <i>Paris-Ivry</i> ; - Início do estudo de design do trocador; - Inquérito público como parte da revisão simplificada do PLU (Plano Urbano Local).
		Quartier Austerlitz Sud: - Início do trabalho nas vias férreas ao longo da Avenue Pierre Mendès France.
		Quartier Austerlitz Nord: - Abertura do Instituto Francês de Moda e Design e espaço para eventos na Dock en Seine.
2010	Renovação da certificação ISO 14001 da SEMAPA.	Quartier Tolbiac Chevaleret: - Entrega da laje para a conclusão da encruzilhada Avenue de France / Neuve Tolbiac Street; - Início do trabalho na extensão da rue Charcot.
2011		Quartier Tolbiac Chevaleret: - Início do local de construção de R. Ricciotti canto de construção da avenida de França / rue Neuve-Tolbiac;

	<p>Distrito de Masséna Chevaleret:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega e abertura do Centro de Línguas e Civilizações Orientais (Inalco e Bulac); - Entrega do 3 rd escola primária em Paris Rive Gauche; - Reabertura da Watt Street - Conexão da Avenue de France Avenue ao General Jean Simon Boulevard.
2012	<p>Quartier Masséna Nord:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega dos últimos 4 edifícios universitários. - Chegada do bonde T3 no Bd do general Jean Simon - lançamento do trabalho no saguão do Sena da estação de Austerlitz - Selecção do projecto Ivanhoé Cambridge / Hines / Oficinas Jean Nouvel para a torre Duo em Bruneseau - <p>Continuação dos trabalhos de construção das faixas cobrem South Austerlitz, South Tolbiac e Massena Chevaleret</p>
2013	<p>Finalização do desenvolvimento do sul da Avenida de França</p> <p>Entrega de edifícios residenciais e de escritórios em Masséna Nord e Masséna Chevaleret</p> <p>Desenvolvimento do local JMBasquiat e o passeio plantado (1ª parte) em Tolbiac Chevaleret</p> <p>Protocolos de assinatura para o Desenvolvimento do setor da Estação Austerlitz</p> <p>Decisão para criar uma cidade digital no salão Freyssinet</p> <p>Lançamento das primeiras obras de saneamento e espaços públicos antes do desenvolvimento do setor Bruneseau</p>

	Entrega do pátio do Sena a Austerlitz.
	Lançamento do projeto Fulton Island.
2014	Lançamento dos últimos locais de construção em Masséna Norte.
	Entrega de uma enfermaria na rua Jeanne Chauvin.
	Construção de uma escola rue Léo Fränkel.
	Lançamento dos prédios de escritórios em Austerlitz Sul
	Entrega da laje T7 em Tolbiac, que permite o lançamento de projetos habitacionais.
2015	Início do primeiro local de construção de um edifício - ponte em Tolbiac
	Abertura da escola rue Louise Bourgeois
	Entrega da "torre de vegetais" do general J.Simon.
	Chamada para projetos inovadores, dois sites são selecionados em Masséna

ANEXO III – Linha temporal de 22@Barcelona

DATA	NOME DO PROJETO	PROMOTOR
27/07/2000	Modificação do Plano Geral Metropolitano para a renovação das áreas industriais do 22@Poblenou	<u>Ajuntamento-22@BCN</u>
27/10/2000	Plano Especial de Infraestruturas	<u>Ajuntamento-22@BCN</u>
01/06/2001	Plano Especial de Reforma Interior do Setor Llull-Pujades-Llevant da MPGM para a renovação das Áreas Industriais do Poblenou	<u>Ajuntamento-22@BCN</u>
20/07/2001	Plano Especial de Reforma Interior do Setor do Campus Audiovisual da MPGM para a renovação das áreas industriais do Poblenou	<u>Ajuntamento-22@BCN</u>
20/07/2001	Plano Especial do edifício da Rua Zamora, 54	Edifici Arroba, S/L
28/09/2001	Plano Especial para a reutilização do edifício industrial situado a Rua Pallars, 108	Retevision S/A
28/09/2001	Plano Especial da parcela situada à Rua Dr. Trueta, 129 e Rua Badajoz, 25	Retevision S/A

28/09/2001	Plano Especial do edifício consolidado situado à Rua D'Àvila, 112	Fonaments S/A
28/09/2001	Plano Especial de Reforma Interior da Ilha delimitada pelas ruas Sancho Àvila, Badajoz, Ciutat da Granada e Almogàvers	Artibox S/L
28/09/2001	Plano Especial do edifício industrial consolidado da Rua Àvila, 61	Promimmo S/A
29/10/2001	Plano Especial de Reforma Interior do Setor Parque Central da MPM para a renovação das Áreas Industriais do Poblenou	Ajuntamento-22@BCN
29/10/2001	Plano Especial para a reutilização do edifício consolidado existente situado à Rua Veneçuela, 74	E. y S. empresas S/L
23/11/2001	Plano Especial para a reutilização de um edifício industrial consolidado das ruas Pere IV, 69 e Pallars, 128	I.J.Baulenas S/L
21/12/2001	Plano Especial de Reforma Interior da ilha delimitada pelas ruas Cristobal Moura, Veneçuela, Agricultura e Josep Pla	Necso, S/A
15/02/2002	Plano Especial de Reforma Interior da ilha delimitada pelas ruas Pere IV, Roc Boronat, Pallars e Ciutat de Granada	Prominmo S/L
26/07/2002	Plano especial do equipamento da ilha delimitada pelas ruas Sancho d'Àvila, Ciutat de Granada, Almogàvers e Badajoz	Ajuntamento-22@BCN

27/09/2002	Plano especial de redistribuição de cessão do solo por habitação (22@HS) e equipamento (7@) dos PERIS de iniciativa privada das áreas: Sancho de Àvila, Ciutat de Granada, Almogàvers e Badajoz / Cristobal de Moura, Veneçuela, Agricultura e Josep Pla / Pere IV, Roc Boronat, Pallars e Ciutat de Granada	Ajuntamento-22@BCN
25/10/2002	Plano Especial de Reforma Interior do Setor Eix Llacuna da MPGM para a renovação das áreas industriais do Poblenou	Ajuntamento-22@BCN
25/10/2002	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas d'Àlaba, Doctor Trueta, Àvila e Avinguda Icària	Ajuntamento-22@BCN
04/11/2002	Modificação do Plano Geral Metropolitano da ilha entre as ruas Rambla del Poblenou, Sant Joan de Malta, Perú e Bolívia	Barcelona Activa
15/12/2002	Plano Especial da parcela da Rua Àvila, 126	Sedatex
20/12/2002	Modificação pontual do Plano Especial de Reforma Interior do Setor Llull-Pujades-Llevant da MPGM para a renovação das Áreas Industriais do Poblenou	Ajuntamento-22@BCN
20/12/2002	Modificação Pontual do Plano Especial da parcela da Rua Àvila, 126	Sedatex
20/12/2002	Plano Especial de classificação e concreção de usos do equipamento 7@ à ilha incluída entre a Rambla del Poblenou e as ruas Sant Joan de Malta, Perú e Bolívia	Barcelona Activa
14/02/2003	Plano de Melhoramento Urbano para a reforma interior do Setor Perú-Pere IV da MPGM para a renovação das Áreas Industriais do Poblenou (2ª a.i)	Ajuntamento-22@BCN

21/03/2003	Plano de Melhoramento Urbano da UA1 do Plano Especial de Reforma Interior do Setor do Parque Central	Ajuntamento-22@BCN
21/03/2003	Plano de Melhoramento Urbano - "Passatge del Sucre"	Passatge del Sucre, S/L
11/04/2003	Plano Especial Urbanístico do edifício consolidado da rua Joan de Àustria, 109	MRV Immobles
17/07/2003	Plano Especial Urbanístico do edifício industrial consolidado situado à rua Pallars, 135	Fotoprix
22/12/2003	Plano Especial de redistribuição de cessão do solo por habitação 22@hs/ , equipamento 7@ e zona verde da UA1 do PERI do setor do Campus Audiovisual	Ajuntamento-22@BCN
20/02/2004	Plano de Melhoramento Urbano para a reforma interior do Setor Llull-Pujades-Ponent da MPGM para a renovação das Áreas industriais do Poblenou	Ajuntamento-22@BCN
20/02/2004	Concreção volumétrica da modificação pontual do Plano Especial de Reforma Interior do Setor Llull-Pujades (Llevant) por ajuste de duas parcelas de propriedade do Servihabit XXI, S/A, localizado no âmbito da unidade de ação núm. 2	Servihabit XXI
06/04/2004	Plano Especial Urbanístico para a reabilitação do edifício industrial consolidado situado à rua Pere IV, 51	Horitzo i Mar
21/05/2004	Plano Especial Urbanístico do edifício industrial consolidado situado à rua Àlaba, 94	Marxan S/A

18/06/2004	Plano de Melhoramento Urbano da ilha Sancho d'Àvila, Zamora, Almogàrves e Pamplona	Adiel S/A e La Unión Metalúrgica S/A
18/06/2004	Modificação Pontual das condições do edifício do Plano Especial de ordenação e concreção de usos do equipamento da ilha de Can Jaumandreu	<u>22@-Barcelona Activa</u>
21/07/2004	Plano Especial Urbanístico das parcelas situadas à rua Badajoz, 69 e rua Pujades, 118, interior	Actuaciones i Desarrollos Tecnológicos S/A
02/12/2004	Plano de Melhoramento Urbano da ilha definida pelas ruas Ciutat de Granada, Doctor Trueta, Roc Boronat e Ptge. Mas de Roda	Riofisa
22/12/2004	Plano Especial integral de preservação e reutilização com a habitação convencional do edifício industrial "Vapor Llull, 133"	Comunitat Propietaris Llull, 133
22/12/2004	Plano Especial de Classificação e concreção de usos do equipamento 7@ e Ordenação do solo 22@T1 e da ilha de CAL'ARAÑO da UA1 do PERI do Campus Audiovisual	<u>Ajuntamento-22@BCN</u>
03/03/2005	Modificação pontual do Plano geral metropolitano para o ajuste de solo de equipamento, zonas verdes e serviços técnicos ao setor do Parque Central do Poblenou (preservação da antiga fábrica Oliva Artés)	Ajuntament de Barcelona
18/03/2005	Plano de Melhoramento Urbano às ruas Taulat, 5 a 11, Ciutat de Granada, 1 a 5 e Doctor Trueta, 164 "CAN GILI NOU"	Alta Badia
29/04/2005	Plano Especial Urbanístico para a transformação do edifício industrial consolidado da rua Badajoz, 143	Veintisiete S/L

27/05/2005	Plano de Melhoramento Urbano do âmbito descontínuo da ilha delimitada pelas ruas Marroc, Maresme, Cristobal de Moura e Puigcerdà, e os solos 22@ T3 do PERI do Campus Audiovisual	Consorci de la Zona Franca i Immobiliària Perú, S/L
15/07/2005	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Tànger, Àlaba, Sancho d'Àvila e Àvila	Larig S/L
15/07/2005	Plano de Melhoramento Urbano da frente consolidada de habitação da rua Tànger Noms, 44, 46, 48, 50	Larig S/L
15/07/2005	Plano de Melhoramento Urbano do edifício da antiga sede da juventude educativa democraticamente radical "Edifici La Republica" de uma propriedade à rua Badajoz, 79 e rua Pujades, 120	Estudios y Lofts S/A
15/07/2005	Plano Especial Urbanístico para a concreção das vias do Parque Central de Poblenou	Ajuntament de Barcelona
14/10/2005	Plano Especial Integral de preservação e reutilização para uso de habitação no edifício convencional da rua Pere IV, 440	New Village Lofts S/L
18/11/2005	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Cristobal de Moura, Maresme, Veneçuela e Puigcerdà	Corfú. I Altres
18/11/2005	Plano Especial Urbanístico do centro de atividades profissionais da parcela da rua Pallars, 99	Immobiliària Barnamol S/L
23/12/2005	Plano de Melhoramento Urbano da frente consolidada da rua Veneçuela, 65	Grupo Preyco S/A

23/12/2005	PMU da parcela da rua Pallars, 121, esquina com rua Àlaba, 77	Promo Calypso 5000 S/L
23/12/2005	Plano de Melhoramento Urbano no setor C4 (Taulat-Ronda) da MPGM no setor da frente Litoral e margem direita do rio Besos "Campus Interuniversitari del Besòs"	Ajunt. BCN - Ajunt. Sant Adrià - Consorci del Besos - Consorci Interuniversitari del Campus de Audiovisual
27/01/2006	Plano de Melhoramento Urbano da Unidade 11 do PERI Diagonal-Pblenou inclusa na MPGM 22@	Junta de Compensació de la UA 11
27/01/2006	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas PereIV, Selva de Mar, Marroc e Treball	Adiar S/A i Semillas Fitó
27/01/2006	Plano de Melhoramento Urbano do Subsetor 2 do PMU de Llull-Pujades-Ponent	Front Gràcia S/L
27/01/2006	Plano de Melhoramento Urbano para a redistribuição de solos de cessão para habitação social e equipamentos derivados de diferentes instrumentos de planeamento ao âmbito de 22@	Ajuntament de Barcelona
27/01/2006	Plano Especial de redistribuição e concreção dos parâmetros de construção do equipamento de RNE - Radio Nacional da Espanha - para a ilha delimitada pelas ruas Tànger, Roc Boronat, Sancho de Àvila e Ciutat de Granada	Ajuntament de Barcelona
27/01/2006	Concreção volumétrica da MPPERI do setor de Llull-Pujades-Llevant parcela FR 3.1.1 3 FR 3.2	Servihabit XXI
01/03/2006	Modificação da MPGM para a renovação das áreas industriais do 22@Poblenou	<u>Ajuntamento-22@BCN</u>

26/05/2006	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Àlaba, Tànger, Sancho d'Àvila e Pamplona	Britem Immobiliària S/L e Unifacasa S/L
23/06/2006	Plano Especial Urbanístico do equipamento destinado à residência de estudantes nas ruas Sancho de Àvila - Zamora	Catalonia Gebira S/L
21/07/2006	Plano de Melhoramento Urbano do Subsetor 6 do PERI Perú-Pere IV da ilha delimitada pelas ruas Marroc, Josep Pla, Cristobal de Moura e Puigcerdà	Fincas Riana S/A
06/10/2006	Plano de Melhoramento Urbano do Subsetor 3 do PMU para a reforma interior do setor Llull-Pujades-Ponent	Pujades 51-57 S/L
24/11/2006	Plano Especial Urbanístico do edifício industrial consolidado da rua Sancho d'Àvila, 52	Rentamar Sal
24/11/2006	Modificação do Plano Especial de Proteção do Patrimônio Arquitetônico, Histórico e Artístico da cidade de Barcelona, distrito de Sant Martí. Patrimônio Industrial de Poblenou	Ajuntament de Barcelona
24/11/2006	Modificação do Plano de Melhoramento Urbano da UA1 do PERI do Setor do Parque Central. Preservação das instalações de Can Ricart	Ajuntament de Barcelona
24/11/2006	Plano Especial de definição e concreção dos parâmetros edificatórios do equipamento 7@ situado nas ruas Roc Boronat - Sancho de Àvila (Edificis Media Tic i Consell Audiovisual de Catalunya)	Ajuntament de Barcelona
24/11/2006	Plano de Melhoramento Urbano da frente consolidada de habitação formado pelos lotes da rua Llacuna 46, 48 -Pujades, 168, 170	Pujades - Llacuna S/L

24/11/2006	Plano Especial Urbanístico para a concreção volumétrica do lote resultante B da UA3 do PERI do Eix Llacuna - Distrito 22@Barcelona	Gaes S/A
22/12/2006	Plano de Melhoramento Urbano da parcela situada à rua Pallars, 94-100 / Zamora, 81-83 dentro do âmbito do PMU para a reforma interior do setor Llull-Pujades-Ponent	Ajuntament de Barcelona
22/12/2006	Modificação pontual do PERI do Setor do Campus Audiovisual para o ajuste das condições edificatórias da zona 22@T2 e espaço público adjacente - Distrito 22@Barcelona	Layetana Desrrollos Inmobiliarios S/L
23/03/2007	Plano de Melhoramento Urbano para a transformação do edifício industrial consolidado situado à rua Perú, 186	Ingabarsa S/L e Promociones GRW 18 S/L
23/03/2007	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Almogàvers, Pamplona, Pallars e Zamora - Distrito 22@Barcelona	Ajuntament de Barcelona
23/03/2007	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas PereIV, Fluvià, Bolívia e Selva de Mar "La Escocesa" - Distrito de atividades 22@BCN	Renta Corporaciòn
23/03/2007	Plano de Melhoramento do Subsetor 10 do PMU para a reforma interior do Setor de Llull-Pujades-Ponent - Distrito de atividades 22@BCN	Ajuntament 22@BCN S/A
23/03/2007	Plano de Melhoramento Urbano do Subsetor 11 do PMU para a reforma interior do Setor de Llull-Pujades-Ponent - Distrito de atividades 22@BCN	Miete S/A
20/07/2007	Plano Especial Urbanístico para a concreção do equipamento da Universidade Pompeu Fabra situada à "Can Framis", rua Tànger, 122 - Distrito 22@Barcelona	Universitat Pompeu i Fabra

20/07/2007	Plano de Melhoramento Urbano da ilha 22@ delimitada pelas ruas Puigcerdà, Veneçuela, Pallars e Maresme - Distrito de atividades 22@BCN	Agbar
20/07/2007	Plano Especial de definição e concreção dos parâmetros edificatórios do equipamento 7@ situado na esquina das ruas Ciutat de Granada e Almogàvers - Distrito 22@Barcelona	CESCA (Centre de Supercomputació de Catalunya)
20/07/2007	Plano de Melhoramento Urbano no setor C4 (Taulat-Ronda) da MPM no setor da frente Litoral e margem direita do rio Besos "Campus Interuniversitari del Besòs"	Ajunt. BCN - Ajunt. Sant Adrià - Consorci del Besos - Consorci Interuniversitari del Campus de Audiovisual
20/07/2007	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Camí Antic de València, Lope de Veja, Pallars e Bilbao - Distrito 22@Barcelona	Cumberland Spain S/L
20/07/2007	Plano Especial Urbanístico de ordenação e definição dos usos do subsolo do espaço livre da ilha delimitada pelas ruas Roc Boronat, Almogàvers, Ciutat de Granada e Sancho de Àvila - Distrito 22@Barcelona	Ajuntament de Barcelona
20/07/2007	Plano Especial Urbanístico de equipamento situado à rua Llull, 163. Lar residência de serviços opcionais para pessoas afetadas por paralisia cerebral e outras incapacidades. Distrito 22@ Barcelona	Fundació Privada Catalana para a Paralisia Cerebral
23/07/2007	Plano de Melhoramento Urbano das ilhas delimitadas pelas ruas Cristobàn de Moura, Pallars, Agricultura e Treball - Distrito 22@Barcelona	Estudios y Servicios de Empresa S/L - Rentamóvil S/L - Domasa S/A
26/10/2007	Plano de Melhoramento Urbano para a concreção volumétrica da parcela A da unidade de atuação núm. 5 do PERI do Setor do Eix Llacuna - Distrito 22@Barcelona	Ajuntament de Barcelona
30/11/2007	Plano de melhoramento Urbano do Subsetor 1 do PMU para a reforma interior do Setor Perú-PereIV - Distrito 22@Barcelona	Renta Corporación Real Estate On

21/12/2007	Plano de Melhoramento Urbano do equipamento assistencial de saúde e religião à rua Llull, 161 e Llacuna, 36 - Distrito 22@Barcelona	Iglesia Evangélica Española
21/12/2007	Plano Especial Urbanístico para a concreção dos parâmetros edificatórios com a CEIP Llacuna del Solar situada à rua Llacuna, 72 - Distrito 22@Barcelona	Departament. D'Educació
21/12/2007	Plano de Melhoramento Urbano do subsector 8 do PMU para a reforma interior do setor de Llull-Pujades-Ponent - Distrito 22@Barcelona	Subsector 8 Llull Pujades S/L
21/12/2007	Modificação pontual do Plano especial Urbanístico para a reabilitação do edifício industrial consolidado situado à rua PereIV, 51 - Distrito 22@Barcelona	Port Graula S/L
21/12/2007	Plano de Melhoramento Urbano para a concreção dos solos destinados a 22@HS/22@ST 1 7 @ do subsector 6 do PMU para a reforma interior do Setor Perú -PereIV - Distrito 22@Barcelona	Ajuntament de Barcelona
01/02/2008	Plano de Melhoramento Urbano do Subsector 1 do PMU para a reforma interior do Setor Llull-Pujades-Ponent - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
01/02/2008	Plano de Melhoramento Urbano para a concreção da volumetria das parcelas situadas nas ruas Doctor Trueta, 205 e Ramon Turró, 200 - Distrito 22@Barcelona	Sentiu Product S/L e Locales y Fuerzas Industriales S/A
01/02/2008	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Cristobal de Moura, Marroc, Agricultura e Treball - Distrito 22@Barcelona	Andres Nubiola Bellido Isardio S/L e Inmobiliaria Blauet Nubiola S/L
01/02/2008	Modificação pontual do plano especial urbanístico do equipamento destinado à residência de estudantes à rua Zamora, 92 (esquina com Sancho de Àvila, 22) Distrito 22@Barcelona	Catalonia Gebira S/L

01/02/2008	Plano de Melhoramento Urbano das ilhas delimitadas pelas ruas Bolivia, Ciutat de Granada, sancho de Àvila e Badajoz - Distrito 22@Barcelona	Grupo Inmobiliario Casstellvi S/L - Decal España S/A e Sres. Joaquina Trias Rubies e Maria Teresa Rosa Fina
29/02/2008	Plano de Melhoramento urbano da ilha delimitada pelas ruas Sancho de Àvila, Àlaba, Almorgàvers e Pamplona - Distrito 22@Barcelona	Metrovacesa
29/02/2008	Plano de Melhoramento Urbano para a ordenação do subsetor 3, correspondente a ilha delimitada pelas ruas PereIV, Maresme, Bolivia e Puigcerdà, derivado do PMU para a reforma interior do setor Perú-PereIV - Distrito de atividades 22@BCN	Naves Ardi S/A - Bifronte S/A - Robeco Invest S/A - Gloria Sora Margalef Illa Sanz Antonio e Cia. CB
18/04/2008	Plano Especial Urbanístico para a concreção dos parâmetros edificatórios e uso do equipamento 7@ da ilha delimitada pelas ruas Veneçuela, Josep Pla, Pallars e Agricultura - Distrito 22@Barcelona	Bre Barcelona Nido I S/L
18/04/2008	Plano especial Urbanístico para ajustar as condições da edificação do lote 42-44 da rua Tànger, destinada a habitação para jovens - Distrito 22@Barcelona	Proviure CZF S/L
30/05/2008	Plano de Melhoramento Urbano da frente consolidada da rua PereIV num. 37, 39, 41 e 43 - Distrito 22@Barcelona	Valldemosa 10 Habitat S/L
30/05/2008	Plano especial Urbanístico pra a concreção dos usos e das condições edificatórias do equipamento "Casa de les Llengües" na Can Ricart - Distrito 22@ Barcelona	Consorti de la Casa de les Llengües
27/06/2008	Plano de Melhoramento Urbano do edifício industrial consolidado da rua Almorgàvers, 180 - Distrito 22@Barcelona	Guardemena S/L
27/06/2008	Plano de Melhoramento Urbano da parcela das ruas Àvila, 146 e Badajoz, 141. Delegacia de polícia distrital de Saint Marti - distrito 22@Barcelona	Departament d'interior i relacions institucionals de la Generalitat de Catalunya

25/07/2008	Plano de Melhoramento Urbano do subsetor 5 do PMU do Setor de Lull-Pujades-Ponent - distrito 22@Barcelona	Poblenou Development S/L
26/09/2008	Plano d melhoramento urbano das parcelas das ruas Perú e Bolívia em frente à rua Selva de Mar - Distrito 22@Barcelona	Acciona Inmobiliaria S.L.U.
31/10/2008	Plano de Melhoramento Urbano do edifício Industrial consolidado da rua PereIV, 141 - Distrito 22@Barcelona	Banco Popular
31/10/2008	Plano de Melhoramento Urbano para a redistribuição de solos de cessão para habitação social, equipamentos, zonas verdes e solo 22@T, derivados de diferentes instrumentos de planeamento no âmbito do 22@Districte -22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
31/10/2008	Plano de Melhoramento Urbano para a concreção volumétrica da parcela P1, P2, e P3 do projeto de reparcelamento do PMU da passagem classificada - Distrito 22@Barcelona	Biltrem Inmobiliaria S/L e Unifacasa S/L
26/11/2008	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas d'àvila, doctor Trueta, Badajoz e Av. Icària - distrito 22@Barcelona	Junta de Compensació Provisional
26/11/2008	Modificação Pontual do edifício Industrial Consolidado da rua Àlaba, 94 - Distrito 22@Barcelona	Marxan S/A
30/01/2009	Plano Especial Urbanístico para a definição e concreção dos parâmetros edificatórios do equipamento do Centro do Bairro da Vila Olímpica à fábrica de Can Gili Nou - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
30/01/2009	Plano de Melhoramento Urbano do subsetor 9 do PMU para a reforma interior do Setor Lull-Pujades-Ponent - Distrito 22@Barcelona	Província Tarraconense Companyia de Jesús

29/05/2009	Plano de Melhoramento Urbano para a modificação pontual dos parâmetros edificatórios da parcela HS-4 do projeto de reparcelamento do PERI do Setor Campus Audiovisual - Distrito 22@Barcelona	Proha SCCL
02/10/2009	Modificação Pontual das condições da edificação e ajuste das alienações do Plano Especial Urbanístico para a regulação do equipamento e a ordenação do subsolo da zona verde da ilha definida pela Av. Diagonal e as ruas Selva, Pujades e Provençals - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
02/10/2009	Plano de Melhoramento Urbano para a modificação dos parâmetros edificatórios da parcela 11 do projeto de reparcelamento de PMU da ilha "La Escocesa" - Distrito 22@Barcelona	Molras S/L
30/10/2009	Plano Especial Urbanístico de definição e concreção dos parâmetros edificatórios dos equipamentos da área industrial de Can Ricart - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
27/11/2009	Plano de Melhoramento Urbano para a concreção de serviços técnicos dos telhados da rua Tànger, 99 para a instalação da Central de Climatização Centralizada e definição dos usos do subsolo do espaço livre adjacente - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
05/02/2010	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Bolívia, Bac de Roda, Perú e prolongação virtual da rua Provençals - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
26/02/2010	Modificação Pontual do PGM no âmbito da cidade velha do Poblenou - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
26/02/2010	Plano de Melhoramento Urbano do Subsetor 4 do PMU de Lull-Pujades-Ponent - Distrito 22@Barcelona	Junta de Compensació del Subsector 4
26/03/2010	Modificação Pontual do Plano de Melhoramento Urbano das condições edificatórias da parcela de habitação social da rua Tànger, 54 - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>

27/04/2010	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas PereIV, Selva de Mar, Marroc e Treball e da parcela da rua Marroc, 98 - Distrito 22@Barcelona	Pere Quart S/L
28/05/2010	Plano Especial Urbanístico para a definição e concreção dos parâmetros edificatórios do equipamento da Escola Bressol na rua Llull, 163 interior - Distrito 22@Barcelona	Consorti d'Educació de Barcelona
18/06/2010	Plano de Melhoramento Urbano para mudança de qualificação de solo 22@ equipamento 7@, e concreção de nós e parâmetros edificatórios da parcela municipal da rua Almorgàvers, 165 - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
23/07/2010	Plano Especial Urbanístico para a definição e concreção dos parâmetros edificatório do equipamento cultural da antiga oficina "Olivia Artés" e ajuste da zona verde do lugar. Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
01/10/2010	Modificação do Plano Especial de Proteção do Patrimônio Arquitetônico, Histórico da Ciutat de Barcelona. Distrito Sant Martí	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
01/10/2010	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada pelas ruas Sancho de Àvila, Ciutat de Granada, Badajoz e Almorgàvers - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
29/10/2010	Plano de Melhoramento Urbano para a concreção dos solos de equipamento e zona verde do recinto industrial de "Palo Alto" e entorno, e definição dos parâmetros edificatórios do equipamento da Escola Bressol Municipal situada à rua Pellaires - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
29/10/2010	Plano de Melhoramento para a concreção volumétrica da parcela FC2 (Tànger 46) da frente consolidada de habitação situada na rua Tànger, 44, 46 - Distrito 22@Barcelona	Inmotres S/L
17/12/2010	Plano de Melhoramento Urbano para a Modificação pontual dos parâmetros da parcela da Escola Bau, do PEU das parcelas situadas à rua Badajoz, 69 e Pujades 118 - Distrito 22@Barcelona	Batlle-Plantada S/A

04/02/2011	Plano de Melhoramento Urbano para a transformação do edifício industrial consolidado situado à rua Pujades, 305 - Distrito 22@Barcelona	Gerpu Gestió Inmobiliaria S/L
04/02/2011	Plano Especial Urbanístico e Plano de Melhoramento Urbano para a concreção dos solos e telhados da cessão das parcelas "S3" e "C" da UA-6 do PERI do Setor do Eix Llacuna e "FR2.2" da UA-11 do PERI Diagonal - Poblenou. Concreção de equipamento Ca l'Alíer	Ajuntament-22@BCN
04/02/2011	Plano de Melhoramento Urbano da parcela situada à rua Perú, 62 - Castella, 50 edifício "Tules y Encajes" para uso dotacional esportivo - Distrito 22@Barcelona	Francisco Quintana Ylzarbe, S/A
04/02/2011	Plano de Melhoramento Urbano para a Redistribuição do telhado de habitação social e serviços técnicos e criação de um solo de equipamento para antigas garagens de TMB na rua Ciutat de Granada, 114 e Llull, 180	Ajuntament-22@BCN
04/02/2011	Plano de Melhoramento Urbano para o ajuste dos parâmetros urbanísticos dos lotes FR-3, FR3.2 e HS-2 no âmbito do Campus Audiovisual e 22@ - Distrito 22@Barcelona	Inso S/L, Emesa S/L e Ajuntament de Barcelona
04/02/2011	Modificação pontual do Plano geral metropolitano e das condições do subsector 2 do Plano de Melhoramento Urbano do Setor de Perú-PereIV - Distrito 22@Barcelona	Ajuntament-22@BCN
04/02/2011	Plano Especial Urbanístico para a definição e concreção dos parâmetros edificatórios dos equipamentos culturais do espaço industrial da "La Escocesa" - Distrito 22@Barcelona	Ajuntament-22@BCN
25/03/2011	Plano Especial Urbanístico de definição e concreção dos parâmetros edificatórios dos equipamentos da Casa da Juventude situada à rua Pallars, 207 - Distrito 22@Barcelona	Ajuntament-22@BCN
25/03/2011	Modificação Pontual das condições edificatórias das parcelas 43-45 da frente consolidada de habitação da rua PereIV, 37 - Distrito 22@Barcelona	Valldemosa 10 Habitat S/L

28/10/2011	Plano de Melhoramento Urbano da ilha delimitada oelas ruas Badajoz, Tànger, Àvila e Sancho de Àvila - Distrito22@Barcelona	Junta de Compensació "Llla 2004"
23/12/2011	Plano de Melhoramento Urbano para a mudança de qualificação do solo 22@ com equipamento 7@, concreção dos nós e parâmetros edificatórios da parcela da localização da sede do consulado da rua Pujades, 63	Ambaixada del Regne del Marroc a Espanya / Consolat del Regne del Marroc
27/01/2012	Plano de Melhoramento Urbano para ajuste dos solos públicos da ilha delimitada pelas ruas Sancho de Àvila, Roc Boronat, Almorçavers e Ciutat de Granada, Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
16/04/2012	Plano Especial de Reforma Interior do Eix Llacuna para a adequação do PERI em virtude das sentenças do Tribunal Superior - Distrito 22@Barcelona	<u>Ajuntament-22@BCN</u>
27/04/2012	Plano Especial Urbanístico de definição e concreção dos parâmetros edificatórios do equipamento da nova Sala Beckett no edificio da cooperativa Pau i Justicia - Distrito 22@Barcelona	Institut de Cultura de Barcelona / Sala Beckett - Obrador Internacional de Dramaturgia
29/06/2012	Plano especial Urbanístico de definição e concreção dos parâmetros edificatórios do equipamento @ Centre Tecnològic Leitat na rua Pallars, 179 - distrito 22@Barcelona	Fundació Leitat