

Texto extraído do livro "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002. Favor usar apenas para fins acadêmicos (no contexto da disciplina AUP 268/270 FAUUSP) – Favor não circular livremente.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?

Erminia Maricato¹

João Sette Whitaker Ferreira²

As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias são fenômenos correntes em toda a história da América do Sul (Holanda, 1971:137)

Um ritmo que nasce da comunicação com o exterior e que, freqüentemente, nos põe diante de uma história virtual (Florestan Fernandes, 1991:183)

O instrumento da Operação Urbana Consorciada não é novo, e já apareceu – sob configurações e nomenclaturas diversas e nem sempre idênticas às regulamentadas agora no Estatuto da Cidade – em Planos Diretores de muitas cidades brasileiras.

Uma mostra da maleabilidade do instrumento para responder a interesses muito diversos está no fato de ele ter sido regularmente defendido e em alguns casos implementado por administrações paulistanas ideologicamente e eticamente tão diferentes quanto as de Mário Covas, Jânio Quadros, Luiza Erundina, Paulo Maluf, Celso Pitta e Marta Suplicy. Nesse período, uma dezena de operações chegaram a ser propostas, mas nem todas concretizadas.

Muito da polêmica que gira em torno das operações urbanas se deve à maneira como elas foram efetivadas em São Paulo, município que levou essa experiência mais longe, alimentando lucros do capital imobiliário de ponta e ignorando, ou melhor, reproduzindo e agravando problemas sociais. Queremos verificar aqui se essas experiências definem um destino fatal a esse instrumento tão prestigiado pelos urbanistas, tanto os que compõem as equipes de planejamento nos municípios brasileiros quanto os que são contratados para as consultorias. As operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias?. Elas poderão ser utilizadas de fato para engendrar “melhorias sociais” e “valorização ambiental” como reza o Estatuto da cidade? Elas constituem essa excepcional fonte de recursos para um poder público falido como apregoam alguns? As virtudes e as mazelas atribuídas a esse instrumento urbanístico dependem de sua formulação técnica?

Tentaremos verificar as inovações contidas nesse instrumento, analisando o porquê da sua grande aceitação no meio urbanístico. Em seguida iremos examinar sua aplicação perversa em

¹ Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Coordenadora da Pós-Graduação e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP.

² Professor de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP.

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

A análise ou a avaliação de qualquer instrumento legal, especialmente aqueles que pretendem regulamentar as cidades brasileiras exige pelo menos duas observações preliminares. Elas estão relacionadas às duas citações acima.

É fartamente admitido que a aplicação ou a interpretação das leis dependem das circunstâncias. Uma atitude de deboche tem sido mais comum do que uma reação indignada toda vez que é lembrado o fato de que no Brasil há leis que “pegam” e leis que “não pegam”. Vários estudiosos da sociedade brasileira se referem ao dinâmico tráfico de escravos, que se desenvolveu entre 1826 e 1850, financiado por personagens importantes da sociedade, apesar da proibição legal, para buscar um exemplo paradigmático dessa “flexibilidade” na aplicação da lei.. Alfredo Bosi e Roberto Schwarz vão mais longe ao lembrar as ambigüidades e contradições entre o ideário liberal e a ordem escravocrata que conviviam aparentemente sem dificuldades, o que acabava por atribuir méritos ao seu contrário (Bosi, 1992; Schwarz, 1990). Distância, e por vezes oposição, entre o discurso e a prática, essas marcas da sociedade brasileira estão presentes, especialmente na aplicação das leis.

Não se trata se desenvolver aqui uma análise dos fatores que levam uma lei a “pegar” ou não, porém, sem temer exageros ou fazer conclusões apressadas, podemos dizer que os direitos, durante séculos, se referiram a uma parte da sociedade, distinguida pelo patrimônio. Os mesmos autores acima, dentre muitos outros, lembram que em 1824, a Constituição Brasileira abrigava parte das Declaração Universal dos Direitos do Homem, os mesmos direitos que após o início do século XXI estão bem longe do alcance da maior parte da população. O arbítrio na aplicação da lei, fixando privilégios e discriminações atravessou séculos. Ele é generalizado, mas em nenhuma face da sociedade ele é tão evidente quanto na leitura que as metrópoles, com sua gigantesca ilegalidade urbanística e exclusão social, proporcionam: lei para alguns, modernidade para alguns, mercado para alguns, cidade e cidadania para alguns... (Castro e Silva, 1997; Maricato 2000,2001). Em rápidas palavras, mais do que a inadequação técnica, o que define o sucesso ou não de uma lei é o interesse dos donos do poder – o patrimonialismo, para usar a expressão de Raimundo Faoro, outro autor que muito contribuiu para a compreensão de uma outra marca profunda da sociedade brasileira. Ao analisar a história do planejamento urbano no Brasil, Villaça (1999) vai na mesma direção.

A segunda observação preliminar que cabe fazer antes da análise do instrumento jurídico/urbanístico que nos coube nesta coletânea diz respeito à tradição de importar do exterior as idéias para explicar ou para conduzir nossos destinos. Nota-se uma atração especial dos urbanistas, em consonância com as elites, pelo “*dernier cri*” do planejamento europeu ou norte americano. Nos seminários acadêmicos, nas dissertações e teses defendidas nas universidades, as comparações entre São Paulo, Rio de Janeiro, Paris, Barcelona, Londres, Nova Iorque se faz,

freqüentemente, sem qualquer advertência. Celso Furtado, um intelectual que se envolveu intensamente com a busca de caminhos para o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, na administração pública, é insistente em apontar o mimetismo cultural que solapa as iniciativas de acúmulo do conhecimento e da construção da nação. Em trabalho anterior Maricato procurou mostrar que a análise do ideário do planejamento urbano no Brasil configura “idéias fora do lugar” (no dizer de Schwarz) enquanto há um “lugar fora das idéias”, isto é, uma parte da realidade urbana – ilegal, oculta, ignorada – que não é objeto de teorias, leis, planos e gestão (e onde predomina a relação de favor ou clientelista), ao passo que a outra – a cidade do mercado hegemônico, a cidade oficial, formal, legal – mimetiza o debate internacional. Apenas uma parte da cidade, uma verdadeira ilha de primeiro mundo, merece atenção de instrumentos urbanísticos detalhados. Dessa forma, concentrando investimentos, regulação, serviços de manutenção, a cidade se conforma ao modelo concentrador de renda, poder e propriedade que marca toda a sociedade. A matriz postiza não dá conta da realidade concreta ou, como escreve Sergio Buarque de Holanda, referindo-se ao intelectual brasileiro, as idéias vindas de fora asfixiam nossa “vida verdadeira”. (Holanda, 1971:123) De fato, Europa e Estados Unidos não apresentam realidades como o comprometimento da rede hídrica que funciona como um conjunto de canais condutores de esgotos, regra absoluta no Brasil urbano. Também não apresentam nada semelhante às favelas e à cidade ilegal. Jamais, num país do capitalismo central, o Estado faria vistas grossas para a intensa ocupação de mananciais de água potável, ou de mangues, áreas “protegidas” por leis federal, estaduais e municipais. O controle sobre o uso e a ocupação do solo, no Brasil, é discriminatório: se faz apenas nas áreas que interessam aos proprietários privados, como é coerente numa sociedade patrimonialista.

A importação de modelos do exterior desconhece a especificidade da sociedade e das cidades brasileiras (e latino-americanas de um modo geral). Como nó central de diferença está o acesso ao mercado – especialmente o mercado residencial legal – que não incorpora nem metade da população brasileira (Maricato, 2000), enquanto nos países do capitalismo central o acesso à moradia servida de água, esgoto e transporte, além dos serviços de educação e saúde, é praticamente universal. Essa especificidade é fundamental. Ela faz toda a diferença. Desconhecê-la significa desconhecer a realidade e manejar a ficção, ou melhor, significa tomar uma parte da cidade pelo todo: a cidade do mercado que é, em muitas metrópoles, a cidade da minoria privilegiada.

A operação urbana consorciada não fugiu a essa rotina, verdadeiro destino do capitalismo periférico, como se verá adiante.

Parcerias público-privadas: uma idéia consensual?

O consenso em torno das Operações Urbanas se deve à aceitação que vem ganhando a idéia de se efetivar parcerias entre o Poder Público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade, como forma de superação das dificuldades que o Estado enfrenta. A idéia da parceria público-privada não surge no Brasil, assim como não é originário daqui o próprio instrumento da Operação Urbana. Já na década de 70, inicia-se na Europa e nos EUA um processo paulatino de déficit de arrecadação do Estado, devido a problemas como o aumento do desemprego, o alto custo de manutenção do Estado-Providência e a crise fiscal, todos relacionados com as transformações paradigmáticas geradas pela reestruturação produtiva e o esgotamento do modelo fordista-taylorista. Por essa razão, ganharam força políticas visando uma co-responsabilização da gestão das cidades por todos os agentes participantes da produção do espaço urbano³.

³ É daí que nasce a noção de “governança”, muito usada hoje na Europa, e que valoriza a participação da sociedade civil organizada – geralmente em nível local – nas instâncias decisórias dos processos de gestão (Ferreira, 2001).

Embora a idéia da parceria incorpore essas noções de participação da sociedade civil organizada, através de associações locais, por exemplo muito comuns na Europa, é inegável que no caso das operações consorciadas a iniciativa privada ganha um papel de destaque, pelo volume de capital de que dispõe, em relação a um Estado pouco ágil do ponto de vista financeiro. A lógica está na possibilidade do Estado, pelo seu poder regulador, trabalhar com incentivos que tornem a participação direta nas melhorias urbanas – através do pagamento de contrapartidas – atrativa para a iniciativa privada. Evidentemente, os instrumentos para a efetivação dessas parcerias ganharam contornos muito mais liberais nos EUA do que na Europa, onde o Estado manteve um controle significativo sobre a gestão do território.

Outro fato que alimentou a recepção bem sucedida da proposta de operações urbanas está na possibilidade dela representar uma alternativa para as amarras da legislação modernista /funcionalista, uma possibilidade de flexibilização da legislação contra esse “engessamento”. Regras que pretendiam dar conta da normatização do uso do solo em todo o território urbano, desconhecendo, freqüentemente, especificidades espaciais, sociais e ambientais, foram perdendo paulatinamente prestígio. O ideário do urbanismo funcionalista correspondia (estamos nos referindo, sempre, aos países do capitalismo central), ao Estado provedor, regulador, portador da razão. Esse Estado foi uma construção resultante da evolução (ou adaptação) do capitalismo em confronto com as lutas dos trabalhadores durante todo o período de industrialização. Seu desmonte em virtude do fortalecimento da ideologia neoliberal determinou também a demolição daquele ideário urbanístico.

Mas não foi apenas o pensamento neoliberal que determinou o fim do urbanismo modernista/funcionalista. Críticas muito bem fundamentadas apontam os erros de uma tal concepção de controle centralizado e burocrático sobre a cidade, pelo Estado. Uma delas é formulada por Jane Jacobs em seu clássico *Morte e vida das grandes cidades*. A necessidade de tratamento específico a determinadas áreas ou bairros da cidade, a importância do envolvimento da sociedade na manutenção e no controle urbanístico, a flexibilização de regras muito rígidas que desconheciam rotinas diárias, a monotonia e administração impessoal, o esvaziamento e a deterioração de bairros inteiros, foram alguns dos motivos para a demanda por novos instrumentos legais e novos procedimentos na gestão urbana.

No Brasil, a gravidade da crise fiscal nem precisa ser discutida, ainda mais depois da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. A maioria das nossas grandes cidades está imobilizada do ponto de vista financeiro. Associe-se a isso a falência do paradigma de planejamento modernista/funcionalista e a força ideológica dos argumentos neoliberais, e entende-se porque a efetivação de parcerias com a iniciativa privada passa a ser vista como uma tábua de salvação para muitas prefeituras, sejam elas conservadoras ou progressistas. As operações urbanas são justificadas por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia. Na sua defesa, citam-se, entre outras qualidades, o seu uso com sucesso nos países industrializados, seu caráter redistributivo, seu potencial de arrecadação, as perspectivas de renovação com financiamento privado de áreas degradadas. Mas, como já dissemos, se boa parte dessas qualidades podem ser reais, sua efetivação depende muito da forma como serão detalhadas as operações. Se não forem considerados nesse processo uma série de fatores, que procuraremos discutir a seguir, pode-se acabar insuflando um instrumento muito útil para os interesses do mercado excludente.

Os “modelos” europeus e americanos de parceria público-privada.

A primeira questão a ser problematizada é portanto a comparação recorrente que se faz entre as Operações Urbanas e as políticas semelhantes – mas não iguais – que as originaram, tanto nos EUA quanto na Europa. Como já foi dito, há uma diferença estrutural que impede que

seja feita uma simples transposição dos resultados obtidos naqueles países para o Brasil. De fato, nos países industrializados, quando se fala em mercado, fala-se na esmagadora maioria da população. Em outros termos, o mercado, em função da pujança do crescimento da economia capitalista desenvolvida, envolve naqueles países o conjunto da sociedade, cuja diferença entre os extremos de renda é centenas de vezes mais reduzido do que no Brasil. Logo, políticas públicas que trabalhem em parceria com a iniciativa privada, garantindo-lhe ganhos em troca de contrapartidas que “dinamizem” o mercado, estarão atingindo, mesmo que em graus variados, o conjunto da população.

Tome-se como exemplos as renovações do bairro portuário de Fells Point, em Baltimore, ou do Píer 17 em Nova York, ambas nos EUA, tidas pelos especialistas como exemplos de sucesso de operações consorciadas público-privadas (Muricy, 2000; Del Rio, 1990). Em ambos os casos, as diretrizes das intervenções objetivaram a revitalização de áreas “degradadas”, valorizando o uso do porto, alavancando oportunidades econômicas, sobretudo terciárias e voltadas para o turismo e o lazer, otimizando a arrecadação tributária na área, e permitindo sua re-ocupação com uso residencial. Pois bem, muito embora os EUA apresentem inúmeros exemplos de apropriação excludente do espaço pelo capital imobiliário (como em Battery Park, Nova York), nestes dois casos a operação consorciada resultou na criação de espaços públicos centrais bastante dinâmicos e relativamente “populares”⁴, guardados os desvirtuamentos estruturais inerentes ao capitalismo.

A transposição dessas experiências para o caso brasileiro não é automática, pelo simples fato de que aqui grande parte das populações de nossas grandes cidades está fora do mercado. Políticas públicas que se associem à iniciativa privada visando uma dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana fatalmente atingirão somente parte da sociedade. Essa é uma questão estrutural. Não se trata de dizer que as operações consorciadas público-privadas não possam nem devam existir no Brasil. Trata-se, entretanto, de relativizar o seu papel como instrumento gerador de alguma democratização do espaço urbano, sobretudo quando elas forem entendidas apenas como uma forma de parceria e troca de contrapartidas com a iniciativa privada. Considerando a dimensão do mercado imobiliário legal entre nós, as idéias neoliberais de fortalecimento do poder do mercado e diminuição do papel do Estado mostram-se completamente deslocadas.

A comparação com os modelos de operação consorciada europeus também deve ser feita com extrema cautela. Urbanistas com longa experiência na administração pública paulistana concordam que o exemplo francês, que se concretizou nas ZACs – *Zônes d’Aménagement Concerté*, teve alguma influência quando se iniciaram as discussões sobre as operações consorciadas no Brasil. Entretanto, as diferenças são enormes, e hoje dificilmente alguma comparação pode ser feita. Em primeiro lugar, porque assim como nos EUA, tais instrumentos envolvem a dinamização de um mercado que é muito mais incluyente do que o nosso. Em segundo lugar, porque a Europa e a França em especial têm longa tradição política e tecidos sociais altamente integrados, o que possibilita um efetivo engajamento da sociedade civil organizada nesses processos, contrabalançando o peso relativo da iniciativa privada. E em terceiro lugar, porque a longa tradição social-democrata do Estado-Providência fez com que o controle do Poder Público nessas operações se dê em níveis incomparáveis com o que ocorre nas Operações Urbanas brasileiras. As ZACs atingem diretamente a estrutura fundiária das áreas afetadas. O Estado adquire as terras em áreas “degradadas” (por direito de preempção ou por simples desapropriação), faz as melhorias de infra-estrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser

⁴ Embora lá também, ou justamente por tratar-se do berço do capitalismo contemporâneo, as cidades tenham sido transformadas, nesta fase pós-fordista, em “máquinas urbanas de produzir renda” (Arantes, 2000), para garantir as condições de atratividade de capital e competitividade características da globalização, através do uso intenso de “revitalizações” como as citadas acima, que se valem de equipamentos culturais como motores de empreendimentos imobiliários potencializadores das “possibilidades econômicas dos lugares” (Arantes, 2000).

construído no local, em alguns casos. Vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (ministério da educação para as escolas, da saúde para hospitais, setor de parques para praças, etc.), e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada. Cobrando desta última a plus-valia produzida pela valorização da intervenção, consegue recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias.

As diferenças com a realidade brasileira na qual se insere o instrumento das operações urbanas consorciadas são enormes. Fica claro que no Brasil a participação da sociedade civil organizada ainda é muito pequena, e raramente, mesmo na experiência dos orçamentos participativos, está presente uma visão para o desenvolvimento da cidade como um todo (sociedade e território). Como aqui o Estado serve historicamente aos interesses das classes dominantes, todas as leis, e não haveria de ser diferente com a das Operações Urbanas, tendem a responder aos interesses específicos dos lobbies dominantes e não a considerar as demandas generalizadas da sociedade. Por mais que essa perspectiva pessimista possa ser amenizada com o avanço da organização da sociedade civil, há de se ressaltar que uma mudança mais efetiva desse quadro dependeria de uma profunda reviravolta na própria estrutura social, política e econômica da nossa sociedade.

Outra grande diferença entre os países centrais e periféricos está na tradição de investimento social do empresariado, especialmente o americano (o que não lhe tira as características capitalistas). No Brasil a tradição é contrária, como todos sabemos: a privatização da esfera pública, tradição de muitos séculos, implicou na construção de uma cultura de privilégios, favorecimentos, ou socialização dos prejuízos. Recursos públicos sustentaram e continuam sustentando muito da atividade empresarial privada. Nas cidades, a relação entre investimento público e capital imobiliário de ponta é notável. (Maricato, 2001)

Ainda que as contrapartidas recebidas pelo poder público decorrente de mudanças nos usos ou potencial construtivo das edificações possam resultar significativas, a maior parte das grandes e famosas urbanas operações implicaram em vultosos investimentos públicos oriundos de diversas fontes como foram os casos de Boston (ainda em implantação), Barcelona e Berlim.

Os países avançados já tem uma tradição de cálculos complexos relativos à outorga onerosa para o direito de construir. No Brasil, a contribuição de melhoria, um instrumentos criado nos anos 50, apresenta até hoje dificuldade de aplicação. Parte dela decorre do desconhecimento do judiciário sobre o assunto, além da resistência generalizada à sua aplicação.

Apesar dessas advertências e tomando a devida cautela contra importação de modelos, a comparação entre as realidades norte-americana, européia (países que exercem mais atração entre os intelectuais e profissionais brasileiros) e latino-americana pode ser útil para a avaliação dos problemas e potencialidades que as operações urbanas podem eventualmente apresentar. Como vimos, mesmo entre Estados Unidos e Europa podem haver importantes diferenças nos modos de aplicação de operações consorciadas, conforme o Estado mantenha maior ou menor grau de interferência no processo.

Características da Operação Urbana Consorciada no Estatuto da Cidade.

“Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, § 1º).

Face à força com que se difundem os valores neoliberais hegemônicos do pensamento único (Arantes *et al*, 2000), é fundamental ressaltar que as operações urbanas, na forma com que são apresentadas no Estatuto da Cidade, não se restringem a parcerias em mega-projetos imobiliários altamente lucrativos para a iniciativa privada. A lei determina que o poder público coordene intervenções e medidas a serem implementadas na área delimitada pela Operação Urbana e remete à lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, a delimitação da área e a definição de um plano de operação urbana consorciada que contenha, entre outras exigências (art. 33):

- programa básico de ocupação
- programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação
- estudo prévio de impacto de vizinhança
- contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização das melhorias decorrentes das modificações das normas edilícias e urbanísticas ou da regularização de imóveis
- representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação

Esta última condição não garante a aplicação democrática do instrumento. Muitas leis orgânicas municipais e Planos Diretores afirmam os conselhos gestores participativos mas eles raramente foram implementados. O que se entende por “representante da sociedade civil” também pode variar numa sociedade na qual a cidadania é restrita. Digamos que a lei abre a possibilidade da participação, e a gestão democrática dependerá então da correlação local de forças. O estatuto da cidade remeteu, de fato, a resolução dos conflitos relativos à questão fundiária e imobiliária urbana à esfera municipal (no contexto do Plano Diretor) e se não garante, deixa alternativas para a mudança dos rumos da gestão urbana. Por exemplo, o item III do artigo 33, que exige um programa econômico e social para atender a população afetada pela operação constitui um exemplo mais positivo de mudança em que pese a indefinição sobre o destino (localização, condições) dessa mesma população.

Para “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, através de operações consorciadas “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados”, o Estatuto da Cidade, estabelece os seguintes instrumentos, entre outras medidas:

- 1- a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes;
- 2- a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente

Esses benefícios têm caráter de exceção, e sua autorização deve ser feita mediante a cobrança de “contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários e investidores privados”. Esses recursos somente poderão ser aplicados na própria operação urbana consorciada (parágrafo 1, art. 33).

Apesar do Estatuto da Cidade afirmar que a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, essa característica de outorga onerosa com caráter especial em uma área delimitada pode contrariá-lo naquilo que é sua essência devido às características, já mencionadas, do mercado imobiliário

excludente. E o artigo 34 abre a possibilidade de tornar essa característica (excludente) inevitável. Trata-se da possível emissão de CEPACS, os certificados de potencial adicional de construção, pelos municípios, como forma de arrecadação mais rápida dos recursos oriundos da venda de benefícios.

Por essa lógica, o Poder Público define um estoque edificável “a mais” na área da operação, lançando antecipadamente no mercado financeiro títulos equivalentes ao valor total desse estoque. Evidentemente, a grande vantagem desse sistema para o Poder Público é a possibilidade de antecipação da arrecadação, que passa a ser feita independentemente do ritmo de andamento da operação.

Para aproveitar-se do direito adicional de construção na área, o empreendedor teria que adquirir CEPACs no mercado e restituí-los à Prefeitura para poder usufruir do benefício do solo-criado.

Vamos lançar mão das palavras de Ferreira e Fix para uma leitura crítica dos CEPACs

“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 idéia 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 conseqüentemente as operações urbanas em que serão lançados – são encarados apenas como uma fonte de recursos. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará, se adotar essa lógica, 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 (sobretudo dos 70% excluídos), 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 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 e Fix, 2000)

Os CEPACs exacerbam portanto a características das operações urbanas nas quais as forças do mercado capturam o Estado para fazer o jogo da geração da renda diferencial num fragmento da cidade. É preciso reconhecer a dimensão das transformações ocorridas em algumas municipalidades a partir do lançamento no mercado, de títulos municipais (um parente dos CEPACs). Fort Lauderdale foi um grande sucesso empresarial do governo municipal. Apresentou uma arrecadação fantástica que alimentou e foi alimentada pelo crescimento urbano de alta renda marcado pelas mansões com seus iates nas numerosas marinas. Mas é preciso repetir: o alcance social do mercado (ainda que desigual pois os vizinhos de Fort Lauderdale não foram tão bem sucedidos) promove um processo de urbanização, nos Estados Unidos, totalmente diferente das condições da urbanização brasileira. Ele pode ter características de desigualdade mas jamais de gigantesca exclusão como é o caso do nosso. A proximidade da população de baixa renda (leia-se, a maior parte da população) é talvez o maior fator de desvalorização imobiliária nas cidades brasileiras. A valorização imobiliária é o combustível dos CEPACs, portanto, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social maior a valorização dos certificados de potencial adicional de construção. Manter a “população pobre” na área da operação funciona como um verdadeiro freio ao processo de valorização, o que em alguns casos é interessante como veremos adiante, mas não quando da utilização dos CEPACs.

Antes de discorrer sobre o que poderiam ser as possibilidades de operações urbanas includentes, vamos continuar a verificar seus aspectos socialmente negativos a partir da experiência de São Paulo.

Operações Urbanas como instrumentos do capital imobiliário: o caso de São Paulo⁵

Nas operações urbanas realizadas em São Paulo, a idéia principal era a de parcerias público-privadas que permitissem o pagamento de contrapartidas importantes, do ponto de vista financeiro, capazes de assegurar o custeio de aberturas de avenidas que interessavam sobremaneira ao setor imobiliário. A justificativa política para essas operações é que elas permitiam que “importantes obras viárias” fossem feitas “sem custos” para o Poder Público (Fix, 2001). O exemplo paradigmático desse tipo de operação é sem dúvida a Operação Urbana Faria Lima.

Essa abordagem da operação urbana já estabelece desde seu princípio alguns conceitos bastante questionáveis:

Em primeiro lugar, o elemento motivador dessas operações urbanas não é um plano urbanístico mais amplo elaborado pelo Poder Público e no qual se encaixe a necessidade de uma parceria para revitalização urbana dentro de prioridades por ele estabelecidas, ou ainda um estudo das demandas urbanísticas oriundas da sociedade civil, mas simplesmente uma resposta à demandas específicas do setor imobiliário. Por isso certamente a maior mobilização social provocada por uma Operação Urbana deu-se contra ela e não a seu favor, como foi o caso dos movimentos de classe média, Pinheiros e Vila Olímpia Vivos, na Operação Urbana Faria Lima. Em outras palavras, o que motiva a operação urbana é o interesse imobiliário, que encontra respaldo do poder público. Nesse sentido, o relatório de impacto ambiental (RIMA) elaborado pela Tetraplan para a Operação Urbana Faria Lima apresentava como justificativa para a operação:

⁵ Estão em vigência em São Paulo, em 2001, as operações urbanas: Faria Lima (lei municipal 11.732/95), Água Branca (lei municipal 11.774/95) e do Centro (lei municipal 12.349/97)

“esta região da cidade passou a atrair bancos e escritórios, que por sua vez propiciaram a implantação de outras unidades de comércio e serviços complementares (...). Nos últimos anos, cada vez mais esses bairros apresentam vantagens para localização de novos edifícios, comerciais e residenciais, tendo em vista situarem-se entre dois pólos geradores de emprego, já consolidados como a Faria Lima e a Berrini” (Tetraplan, 1994:12)

O interesse do mercado pela região da marginal pinheiros, ao longo das avenidas Faria Lima e Água Espreiada é bem conhecido e tem relação com a movimentação da iniciativa privada na criação de uma “nova centralidade globalizada” (e segregada, evidentemente) na capital paulista (Frúgoli, 2000; Nobre, 2000). Formou-se de um forte grupo de pressão sobre o poder público, que contava inclusive com arquitetos de renome com particular interesse na operação (fizeram planos urbanísticos e projetos arquitetônicos para o local) e que exerciam, concomitantemente, funções de assessoria na prefeitura. Ou seja, a operação urbana torna-se um fim em si, apenas como elemento de alavancagem de uma mega-operação imobiliária. Perde-se o caráter urbanístico-social do instrumento.

É claro que a justificativa técnica da operação não era oficialmente o interesse do mercado, mas sim a necessidade de completar um mini-anel viário (projeto de mais de uma década) que permitiria descongestionar o tráfego da região. O referido projeto continua sem finalização já que a junção entre as avenidas Faria Lima e Berrini não foi feita, e os trechos de avenida construída no contexto da operação não desafogaram em nada o pesado trânsito na área. Além disso os números da Operação Urbana Faria Lima mostram que a dupla motivação “construção de avenida” e “geração de oportunidades imobiliárias” supera em muito qualquer suposta demanda por melhorias urbanas mais diversas. Assim, dos 150 milhões de dólares previstos no custo inicial da operação, 120 milhões se destinavam exclusivamente ao pagamento das desapropriações necessárias à abertura da avenida! (PMSP, 2001). Em estudo sobre a Operação Urbana Faria Lima, Ana Claudia Barone (1994) mostra a ênfase dada à questão viária nas operações paulistanas:

“A obtenção de espaços qualificadores quase não aparece no programa de operações urbanas. Os projetos de lei, quando fazem menção a “melhorias públicas”, referem-se quase exclusivamente a projetos viários, tratando com pouca ênfase de espaços públicos de convívio que podem ser criados” (Barone, 1994).

Disso decorre, diga-se de passagem, um resultado sofrível quanto à qualidade do desenho urbano na região afetada pela operação. Seria de fato de se esperar que o capital arrecadado permitisse ao menos uma atenção especial quanto ao projeto dos espaços públicos incluídos na operação, tendo em vista inclusive a possibilidade do Poder Público definir, no âmbito da mesma, normas edilícias específicas. A Operação Urbana Faria Lima chega a exigir a existência de marquises em toda a frente do lote, e recuos significativos. Entretanto, a falta de uma regulamentação mais exigente fez com que o resultado comprometesse os caminhos dos pedestres e a paisagem resultante: grades, muros ou plantas espinhosas demarcando o lote privado junto à via pública, jardins elevados que dificultam o acesso, praças “de esquina” completamente cercadas e intransitáveis a não ser a partir de dentro do lote, calçadas estreitas e sem acessibilidade para deficientes ou espaço para bancas, pontos de ônibus, lixeiras e outros equipamentos, poucos ou nenhum edifício com espaços térreos públicos. Enfim, mais uma vez, vê-se que a simples menção na lei de algumas normas não garante que elas alcancem seu objetivo de democratizar o uso e a apropriação do espaço público.

Uma segunda questão é que a Operação Urbana motivada exclusivamente pela possibilidade de se gerar arrecadação com a troca de benefícios que atraíam o setor privado para financiar obras viárias, “pressupõe a existência de algum interesse do mercado imobiliário” (Fix, 2000). Em outras palavras, ao elevar as trocas da parceria público-privada a altos patamares de lucratividade com a venda de solo-criado em áreas de alta valorização, tais operações urbanas se afastam definitivamente das intervenções em pequena escala e acabam restringindo-se à setores

em que haja efetivamente interesse da iniciativa privada em investir. Senão, não há como alavancar a operação. Vistas dessa forma, dificilmente se tornarão viáveis operações urbanas em áreas periféricas excluídas do mercado, pois nunca haverá interesse do setor privado em pagar por potencial construtivo adicional. Nesse sentido, operações urbanas como a da Faria Lima acabam por concentrar um alto volume de investimentos, sejam eles públicos ou privados, em áreas já altamente valorizadas e beneficiadas por infra-estrutura abundante, em detrimento das periferias que de fato, deveriam ser prioridade de investimento. Inclusive, a lógica dos CEPACs, como já foi dito, exacerba ainda mais tal concentração, por vincular definitivamente a operação à áreas com potencial de “valorização” do título.

Esta constatação nos leva a uma terceira questão, que é a do uso do instrumento da operação urbana por uma sociedade de matriz arcaica, que confunde interesse público com favorecimento às elites. Embora não tenha havido nenhuma transparência à respeito e não existam condições de se verificar qualquer afirmação numérica sobre os valores envolvidos na Operação Urbana Faria Lima, a Prefeitura de São Paulo, ainda na gestão Pitta, afirmava que “o custo do sistema viário implantado já foi coberto pelas receitas advindas da Operação”. Há aí uma pequena manobra que visa encobrir os verdadeiros montantes de investimentos públicos aplicados para a viabilização da operação.

Como lembra Fix (2001), ao escolher uma área para efetivar uma operação urbana, o município terá de ter certeza que essa área irá de fato interessar ao capital imobiliário, sem o que a parceria se tornará impossível (ainda mais se forme lançados CEPACs). Assim, o Estado é forçado a assumir os riscos de um fracasso da operação investindo antecipadamente nas melhorias que irão atrair a iniciativa privada. Se essa atração não ocorrer, esses investimentos terão sido enterrados em áreas já beneficiadas por infra-estrutura, em detrimento da cidade informal. A Operação Urbana Centro (assim como sua antecessora, a Operação Urbana Anhangabaú), tem dificuldades em “decolar” apesar dos investimentos da Prefeitura e do governo estadual na área. Há um investimento público estadual significativo em projetos “culturais” que contam com o apoio das empresas que ainda ocupam o centro, na tentativa de construir os elementos de atratividade que poderiam garantir a dinamização das parcerias ensejadas.

A construção de novas centralidades urbanas, segregadas e marcadas por signos de distinção, em direção a áreas pouco ocupadas é uma forte realidade em toda grande cidade brasileira. Elas contribuem para esvaziar os esforços de recuperação dos centros históricos já que são prioridade para o investimento público e mais vantajosas para o capital privado. Isso pode ser verificado em São Luis, Fortaleza, Recife, Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, etc. Os lobbies de proprietários e promotores imobiliários influem fortemente nos investimentos públicos que acabam por dar prioridade às sempre presentes “avenidas imobiliárias”, no dizer do urbanista Cândido Malta. No entorno do Rio Pinheiros, onde se situa a Operação Urbana Faria Lima, uma série de obras “complementares”, todas no entorno imediato ou mesmo dentro da área da operação, mas que não entram oficialmente no seu custo, foram efetivadas antes ou concomitantemente à implantação da operação: a ponte Bernardo Goldfarb sobre o rio Pinheiros, e o complexo de túneis sob o mesmo rio e sob o parque do Ibirapuera. No caso da Operação Urbana Água Espraiada, o córrego do mesmo nome foi canalizado e a avenida construída antes mesmo do início da operação. Portanto o que prevalece não é a lógica da operação calcada na parceria público-privada, mas o procedimento arcaico de sustentar os ganhos privados com o investimento público, sem considerar qualquer retorno. Essa é a dinâmica histórica do desenvolvimento urbano no Brasil e é no seu contexto que a operação urbana é inserida: um instrumento pós-moderno em um quadro arcaico.

A questão que se coloca portanto é que as operações urbanas, na forma como foram efetivadas no município de São Paulo, representam o caráter mais atrasado da sociedade brasileira: o comprometimento de dinheiro público para subsidiar a iniciativa privada. Isso mostra o

quanto uma regulamentação inadequada das operações urbanas pode resultar num retrocesso conservador.

Investimentos aplicados na própria área

Um outro ponto polêmico das Operações Urbanas diz respeito à restrição colocada no Estatuto da Cidade, pela qual os “recursos auferidos com operações consorciadas” devem ser aplicados na própria operação urbana. A justificativa para essa restrição está justamente na defesa da idéia de que a parceria público-privada permite renovações urbanas sem ônus para o Poder Público. Essa é toda a vantagem da associação com o setor privado. Obrigando a aplicar os recursos obtidos com a venda de exceções na própria área, o Estatuto da Cidade visa garantir que as custosas revitalizações urbanas, que interessam à iniciativa privada, saiam “de graça” para o poder público.

Como o Estatuto da Cidade estabelece que a Operação Urbana deve prever um “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” (Seção X, artigo 33), podemos entender que a restrição da aplicação dos recursos na própria operação poderá garantir a não-expulsão da população de baixa renda residente na área afetada? Na hipótese da população ser removida para uma outra área teríamos investimentos captados na operação sendo aplicados fora da área delimitada pela operação. E o Estatuto da Cidade menciona a “definição de área a ser atingida” e não de áreas a serem atingidas. Dependendo de cada caso, manter a população na área pode fazer a grande diferença especialmente se se trata de áreas servidas de toda infra-estrutura como são os centros tradicionais. É importante lembrar aqui o quanto a interpretação da lei é estratégica para o interesse público e social. E essa interpretação não é exata, como se faz com a leitura de números, mas ela também é um produto social.

Na Operação Urbana Faria Lima, por exemplo, previu-se que 10% dos recursos arrecadados seriam destinados à provisão de habitações de interesse social. Passados seis anos de sua aprovação, não há sombra de qualquer edifício de habitação destinado à população de baixa renda na região diretamente influenciada pela operação e certamente será difícil localizar ali qualquer moradia social.

Ainda sobre a restrição da aplicação dos recursos na área da operação, cabe ressaltar que por outro lado ela pode também “engessar” possibilidades de transferência da arrecadação obtida em uma área sujeita à operação urbana para outras passíveis de adensamento habitacional. A instalação de um grande shopping-center, o *Cristal Shopping*, em uma área ocupada por favela na Zona Sul da cidade de Porto Alegre, resultou no reassentamento da população – com seu consentimento – em um novo terreno, adquirido e urbanizado pelo empreendedor do shopping, que construiu ali um conjunto residencial e uma escola, oferecendo uma qualidade de vida infinitamente superior às condições antes vivenciadas na favela (Damasio, 2000).

Poderíamos lembrar que o instrumento de parceria resultou, em última instância, na expulsão daquela população de uma “área nobre” da cidade, para um terreno mais periférico, dando continuidade ao eterno processo de transferência das populações pobres para as franjas urbanas. Mas além da melhora evidente que ocorreu nas condições de saneamento e habitação, pois se tratava de um terreno com problemas de drenagem e esgotamento, a concordância da população foi um critério central para a negociação. Nem sempre o que é valorizado por um grande empreendimento o é para uma comunidade. Ela pode preferir a segurança que está ao alcance das mãos a esperar do poder público providências num futuro incerto.

Algumas possibilidades de operações urbanas includentes

A captação da valorização imobiliária decorrente do investimento público é perseguida há muitos anos no Brasil. Esse tem sido tema de muitos seminários desde os anos 1970 até os dias atuais. É notável o empenho do LILP- Lincoln Institute of Land Policy em fomentar pesquisas, estudos e debates a respeito do assunto na América Latina. Essa e outras formas de arrecadação que poderiam incrementar as receitas urbanas encontram fortes resistências à sua aplicação como demonstrou Fernanda Furtado (1999). Desses instrumentos, o IPTU é o de maior potencialidade de arrecadação além de importante instrumento de justiça urbana (Smolka e Furtado, 1996). Ele que é a forma principal de composição das receitas de cidades nos países do capitalismo central é bastante desprezado no Brasil. A pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo IBGE, em 1999, mostra que em apenas 13% dos 4.529 municípios brasileiros a arrecadação do IPTU atinge 80% ou mais dos imóveis cadastrados. O dado é mais relevante se considerarmos que na maioria dos municípios o cadastro de imóveis é bastante desatualizado. A incidência do IPTU sobre terrenos é muito menor do que sobre imóveis construídos como mostra a pesquisa. Rio de Janeiro cobra IPTU sobre 57% dos terrenos, Porto Alegre, 57%; Goiânia, 40%; Salvador 25%; Recife, 17%. Manaus cobra em apenas 26% dos imóveis edificadas e 18,9% dos terrenos. Fortaleza cobra em 36% dos imóveis edificadas e em 27% dos terrenos.

O IPTU progressivo no espaço (alíquotas diferenciadas de acordo como valor venal) foi aprovado no interior de uma emenda constitucional, de setembro de 2000, após controvérsias que geraram processos sob alegação de inconstitucionalidade, nos anos 90. Está em vigência portanto, e se presta como o instrumento, por excelência, de arrecadação e justiça urbana com mais propriedade do que o simples IPTU. A implementação desse instrumento, bem como outros já tradicionais como a contribuição de melhorias, as zonas especiais de interesse social, a própria lei de zoneamento, que pode tornar o *mix* de moradia uma forma compulsória, devem ter prioridade sobre outras “novidades” da agenda urbanística na medida em que dizem respeito à diminuição da extravagante desigualdade social.

Essa constatação não impede o poder público de fazer com que a iniciativa privada, especialmente aquela constituída pelos setores de ponta, absorva os impactos urbanos que produz, o que significa pagar por eles. Os governos municipais estão assistindo, nas últimas duas décadas, à instalação de empreendimentos que, pelo seu porte, influenciam fortemente a orientação do crescimento urbano gerando muita demanda de novos investimentos em infraestrutura no entorno, quando não decorrentes diretamente da nova construção. São mega-intervenções que terminam por dirigir a ação do poder público mesmo quando este se esforça para não se subordinar aos interesses das corporações empreendedoras dessas grandes obras.

Alguns instrumentos urbanísticos têm sido testados nas últimas décadas para dar conta desse problema. As leis de impacto de tráfego, de vizinhança e ambiental são bons exemplos de como o poder público pode defender-se (e defender o interesse público) desses problemas. Graças a elas Shoppings Centers tiveram seu projeto original modificado, em várias cidades brasileiras. Em São Paulo, o Shopping Center Aricanduva foi obrigado a: instalar dois conjuntos de semáforos, construir uma ponte sobre o córrego, duplicar dois trechos de pistas da avenida Aricanduva para acomodação do tráfego de entrada no edifício, abrir uma rua que cortava a grande área do empreendimento fazendo uma ligação viária inexistente entre dois bairros e deixar 30% da área da gleba sem pavimentação para efeito de absorção de água pluvial. Por sua própria escolha, os empreendedores optaram por construir na área institucional uma creche a ser doada para a prefeitura e podendo atender seus próprios empregados. Nessa construção o empreendimento absorveu mais uma demanda que seria fatalmente dirigida à prefeitura. Além da análise dos impactos, foi fundamental a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo (na gestão de Luiza Erundina) entender que havia um parcelamento da gleba, no

projeto do empreendimento e que por isso deveria haver uma doação de área ao poder público. Foi esse mesmo princípio, ou essa mesma leitura da lei que permitiu levar o empreendimento Chácara Tangará (atualmente Projeto Panamby) a conquistar para a cidade de São Paulo um de seus mais belos parques públicos, parte dele resultante de um projeto de Burle Marx nos jardins da mansão de um *playboy* dos anos 60, Baby Pignatari. Ambos os projetos são do mesmo período – 1990 a 1992 – e mostram que se o interesse público tiver defensores na gestão municipal toda a cidade ganha sem dar qualquer contrapartida, bastando apenas a constatação dos impactos a serem absorvidos pelos empreendimentos. A julgar por essas experiências há uma folga na previsão dos montantes desses investimentos pois após um pequeno movimento inicial de resistência os investidores aceitaram, até mesmo com certa satisfação, dar a contrapartida. Leis não faltam e muitas delas não têm sido utilizadas em toda sua plenitude. A lei 6766/79, de parcelamento do solo, dá ao poder público primazia na definição das diretrizes de loteamentos privados, no entanto, é comum verificar-se que as áreas públicas dos loteamentos estão, freqüentemente, na localização mais inadequada da gleba.

As operações interligadas tiveram início em 1988 em São Paulo, precedendo as operações urbanas, e resultaram em algumas negociações positivas como o caso do Shopping West Plaza que resultou em recursos suficientes para a construção de 700 moradias sociais e uma passarela sobre a avenida lindeira ao Shopping. O que foi pensado para constituir casos de exceção em relação à legislação do zoneamento mediante o pagamento de contrapartida, entretanto, tornou-se regra devido ao interesse em aumentar a arrecadação pura e simplesmente fazendo da lei do zoneamento letra morta. Por uma iniciativa do Ministério Público Estadual elas foram suspensas por inconstitucionalidade e estão de volta no texto do Estatuto da Cidade mas atreladas ao Plano Diretor.

Pequenas operações resultantes de acordos formais entre o poder público e a iniciativa privada, materializados em contratos, tem sido experimentados no Rio de Janeiro, gerando recursos diretos e indiretos. A Secretaria Municipal de Urbanismo implementa pequenas operações que podem ser divididas em quatro categorias: a) obrigações relativas a agrupamentos de edificações residenciais cujo objetivo é obter edifícios, terrenos ou recursos para a construção de equipamentos municipais, b) obrigações de urbanização cujo objetivo é a complementação ou extensão da infra-estrutura c) operações interligadas que são os únicos contratos feitos nos quais a contrapartida financeira é mensurada e d) obrigações relativas a gestão de recuos decorrentes das normas de alinhamento (Castanheira e Palha, 2000) A Fundação de Parques e Jardins da Prefeitura do Rio de Janeiro também tem buscado, como tem acontecido em muitas cidades, parcerias com a iniciativa privada ou associações para a manutenção de praças, jardins, mobiliário. Além da ampliação dos recursos a serem utilizados na manutenção desse patrimônio os aspectos da educação ambiental, da responsabilidade coletiva sobre a paisagem construída e da participação também são importantes (Ainbinder, 2000).

Se leis não faltam é forçoso reconhecer a necessidade de seu aperfeiçoamento e essas experiências têm mostrado isso. Mais do que uma ação burocrático cartorial no cumprimento da lei, os quadros técnicos das prefeituras podem ter um papel ativo em cada oportunidade de melhor aproveitar as potencialidades da paisagem, do ambiente construído, das necessidades sociais. Uma argumentação contra esse espaço de negociação ao invés de normas rígidas e detalhadas está no perigo do arbítrio do funcionário que pode ser levado ao erro ou à corrupção. Sem tirar a legitimidade desse argumento lembramos que em nossa realidade convive regulamentação exagerada com corrupção generalizada. Para insistir novamente, não há alternativa eficaz sem controle social. O espaço urbano é uma construção social e a gestão do poder público não pode se restringir a uma normatização burocrática pois nesse caso, sem dúvida a eficácia (tendo em vista o interesse público e social) ficará comprometida. Essa foi uma das grandes falhas do urbanismo funcionalista cuja operação foi excessivamente centralizada pelo Estado.

A necessidade de regras gerais para as negociações entre poder público e privado foi o que motivou a prefeitura de Porto Alegre a propor Projetos Especiais e Operações Concertadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental aprovado em 1999. Antes dessa formulação as operações urbanas não tinham um regramento básico. Os Projetos Especiais se destinam aos empreendimentos urbanos que pelo grande impacto ou normas especiais exigem uma análise específica. Quando esse projeto envolve parcerias devido ao interesse mútuo entre promotor privado e poder público exigindo acordos programáticos ele é classificado como Operação Concertada. Quando esses projetos forem classificados como “de impacto” deverão passar pela análise deliberativa do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, órgão composto de representantes do governo, das entidades civis e da comunidade em partes iguais. (Damásio, 2000)

Como vemos, as Operações Urbanas podem ser utilizadas de tal forma a possibilitar intervenções de menor porte na cidade, visando melhorias urbanísticas com a participação não só nem obrigatoriamente do setor privado, mas também da sociedade civil organizada. A questão a ser respondida é: mas eventuais benefícios a serem aplicados em áreas periféricas serão capazes de alavancar um movimento da iniciativa privada capaz de dinamizar a região? Evidentemente, tudo dependerá das contrapartidas exigidas, que devem se adequar ao perfil da iniciativa privada, onde quer que esteja sendo realizada a operação, seja em áreas nobres ou na periferia. Ainda assim, cabe ressaltar que o Plano Diretor de São Paulo de 1985, elaborado na gestão Mario Covas, já apresentava a idéia de Operações Urbanas, em moldes muito mais próximos a estes acima colocados do que aos das gestões Maluf e Pitta. Diz o texto daquele plano:

[As Operações Urbanas] “são entendidas como conjuntos integrados de intervenções desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob coordenação do Poder Público, visando (...) viabilizar a produção de imóveis (notadamente habitação popular), infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos, de difícil consecução nas condições correntes do processo imobiliário e da ação pública” (PMSP, 1985:196)

Em seguida, o plano arrola uma série de áreas sujeitas às operações: muitas repetem as que continuariam sendo alvo de interesse do setor imobiliário, como Pinheiros e Barra Funda. Mas cabe ressaltar que das 12 áreas propostas, 6 delas, São Miguel, Vila Matilde, Vila Maria, Santo Amaro, Vila Nova Cachoeirinha e Campo Limpo eram regiões periféricas pertencentes à cidade informal.

O fato é que essas operações urbanas nunca vingaram. Por falta de capacidade financeira do Estado? Por falta de interesse do mercado? Ou porque não se tentou uma concepção participativa com a realização de acordos e exigências de contrapartidas mais adequadas à iniciativa privada estabelecida nesses bairros? Instalação e construção de jardins, calçadões, praças, podem resultar da exploração de bancas, quiosques, negócios de porte pequeno ou médio. A instalação de comércio em conjuntos habitacionais (que por incrível que pareça o urbanismo funcionalista impedia) pode ser autorizada mediante contrapartidas que promovam melhorias ou a manutenção de equipamentos no local.

Segundo Fix (2000) “diante do volume de recursos necessários para custear as propostas, o Plano de Covas foi acusado de absurdo, utópico e estatizante”. Fica a indagação: se a fantástica soma gasta na gestão de Paulo Maluf para construir 11 obras viárias em São Paulo, 9 das quais encontram-se próximas da nova centralidade “fashion” paulistana, fosse aplicada nas Operações Urbanas na periferia, isso não surtiria um impacto significativo?

O Estatuto da Cidade não estabelece que a contrapartida deva ser necessariamente financeira, o que pode abrir margem a inúmeras outras possibilidades quando da regulamentação da operação no plano diretor. Também, embora seja esse o filão almejado pelo setor imobiliário, a concessão de direito adicional de construção não é o único benefício possível. A operação urbana consorciada abre inúmeras possibilidades interessantes para o poder público efetivar

transformação urbanas necessárias de interesse ambiental e social. Um exemplo de projeto de operação urbana para o centro de uma região que tem mais da metade da população morando em favelas pode ser encontrada na operação proposta para a área central de Madureira no Rio de Janeiro mas infelizmente não é uma experiência que possa ser avaliada pois ainda se encontra no estágio da intenção(Oliveira, 2000).

A proposta da urbanização específica prevista nas operações urbanas pode constituir uma condição importante nas reformas de centros urbanos desvalorizados onde se pretende conservar o mais possível o arruamento e as edificações mantendo também a população moradora dos cortiços. A Operação Urbana Centro, em São Paulo, dá um subsídio de 10% a mais no coeficiente de aproveitamento aos empreendimentos resultantes de remembramento de terrenos. Ou seja, esta operação favorece a demolição e a intervenção cirúrgica ao invés da reciclagem e da conservação das características existentes na ocupação urbana. A transformação cirúrgica tende a pressionar para cima o preço dos imóveis constituindo importante fator de expulsão da população. A reciclagem não garante a manutenção dos moradores que habitam os imóveis deteriorados mas torna a inclusão no processo mais provável.

O arquiteto português Felipe Lopes dirigiu a reabilitação de três bairros medievais de Lisboa, habitados por população de baixa renda, baseado no conceito de “intervenções mínimas”. O projeto deveria assegurar condições de conforto ambiental e higiene das moradias interferindo o menos possível na tipologia das casas e do bairro. Isso impediu que o preço dos imóveis subisse muito e a manutenção dos moradores também funcionou como um freio à especulação. Esse processo pode trazer muitas lições para as operações urbanas: nem sempre o melhor caminho é o da valorização decorrente de uma intervenção cirúrgica pois ela gera especulação e exclusão social. Manter a população e frear a valorização pode ser mais interessante. Mas é claro que a concepção de operação urbana nesse caso não situa a valorização imobiliária como nexo central.

Mas o que fica ainda mais evidente é que todas essas possibilidades, embora estejam de acordo com a lei, dependem de uma regulamentação municipal que as favoreça. Mais uma vez, fica clara a importância que passará a ter a mobilização política da sociedade civil no momento da elaboração dos Planos Diretores Municipais e das leis complementares, que poderão incluir possibilidades do tipo, ou simplesmente “esquece-las”.

O poder dos *lobbies* do setor imobiliário e o alto grau de promiscuidade entre Estado e classes dominantes no Brasil nos levam a crer que não será fácil conduzir as operações urbanas para algumas das finalidades aqui descritas. Nesse sentido, os oito anos de gestão conservadora na cidade de São Paulo tem função pedagógica na hora de se analisar o que pode ser feito com esse instrumento no sentido de favorecer apenas os interesses do setor imobiliário.

Bibliografia

AIBINDER, R. O desafio do novo século: a gestão sustentável da paisagem carioca. In revista Cadernos de Urbanismo: ano 1, n.3. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, 2000

ARANTES, Otilia B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. *O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos*, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

AZEVEDO NETTO, Domingos T. Depoimento à *Cadernos de Urbanismo: “Operações Urbanas”: Como você avalia a realização das articulações público-privadas no Brasil?*, (já citado)

BARONE, Ana Cláudia. *Prolongamento da Faria Lima: uma análise da proposta de intervenção e possíveis conquistas*. TGI-FAUUSP, 1994

- BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo, Cia das Letras, 1992
- CASTANHEIRA, E.P. e PALHA, R. G. da P. *Obrigações E contrapartidas urbanísticas: análise das pequenas operações no Rio de Janeiro*. In revista *Cadernos de Urbanismo*, idem, ibidem.
- CASTRO, M.C. P.de e SILVA, H.M.BARRETO. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. São Paulo, Labhab/FAUUSP, 1997
- DAMASIO, Claudia P. *Projetos especiais e operações concertadas*. In *Cadernos de Urbanismo*, idem ibidem.
- DEL RIO, Vicente. *Introdução ao desenho urbano*. Pini, São Paulo, 1990
- FERNANDES, F. *Universidade e desenvolvimento*. In IANNI, O. Florestan Fernandes. São Paulo, Ática, 1991.
- FERREIRA, João S. W. *Governança, um novo paradigma de gestão? Notas de uma palestra*. In *Revista Pós – FAUUSP*. nº 9 – 2001, no prelo.
- FERREIRA, João S. W. e FIX, Mariana. *A urbanização e o falso milagre do CEPAC*. In *Folha de S.Paulo*, "Tendências e Debates", terça 17 de abril de 2001.
- FIPE. *Relatório com os pareceres técnicos relativos ao EIA/RIMA da Operação Urbana Faria Lima*., FIPE/Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo, 1994.
- FIX, Mariana. *A "Fórmula mágica" da "parceria": operações urbanas em São Paulo*. In *Cadernos de Urbanismo*. (já citado).
- FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo*. São Paulo, Editora Boitempo, 2001.
- FRÚGOLI JR. Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetos, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/Fapesp, 2000.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1995.
- FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. São Paulo, FAUUSP, 1999 (dout.)
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971.
- MARICATO, Ermínia. *"Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias"*. In ARANTES, Otilia B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. *O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos*, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.
- MURICY, Cláudia. *Depoimento à Cadernos de Urbanismo: "Operações Urbanas": Como você avalia a realização das articulações público-privadas no Brasil?*, (já citado)
- NOBRE, Eduardo C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros*. Tese de Doutorado. São Paulo:FAUUSP, Agosto de 2000.
- PMRJ. *Cadernos de Urbanismo: "Operações Urbanas"*, ano 1, nº 3, Secretaria Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro, 2001.

OLIVEIRA, F. Discutindo a operação urbana a partir do Rio de Janeiro: o caso central de Madureira. In Cadernos de Urbanismo (já citado)

PMSP. *Operação Urbana Faria Lima*, São Paulo, PMSP/Sempla, 2001.

PMSP. *Cartilha da área central: operação urbana centro*. São Paulo, PMSP/EMURB, 1997

PMSP. *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-200*, São Paulo, 1985.

SCHWARZ, R. Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis. São Paulo, Duas Cidades, 1990.

SMOLKA, M. e FURTADO, F. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumento de intervenção urbana (progressista) Revista Espaço e Debates, Ano XVI, n. 39, 1996

TETRAPLAN. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA: Operação Urbana Faria Lima*. São Paulo, 1994.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, C. e SCHIFFER, S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.