

FERNANDA ANDRADE CARVALHO

OPERAÇÕES URBANAS SIMPLIFICADAS: Alternativa aos entraves logísticos das
Operações Urbanas Consorciadas

Salvador

2017

FERNANDA ANDRADE CARVALHO

OPERAÇÕES URBANAS SIMPLIFICADAS: Alternativa aos entraves logísticos das
Operações Urbanas Consorciadas

Monografia apresentada ao Curso de Pós
Graduação em Direito e Gestão Imobiliária da
Faculdade Baiana de Direito, como requisito
parcial para obtenção do título de especialista em
Direito e Gestão Imobiliária.

Salvador

2017

FERNANDA ANDRADE CARVALHO

OPERAÇÕES URBANAS SIMPLIFICADAS: Alternativa aos entraves logísticos das
Operações Urbanas Consorciadas

Trabalho de conclusão de Curso apresentado à
Faculdade Baiana de Direito como exigência
parcial para obtenção do título de especialista em
Direito e Gestão Imobiliária.

Aprovado em __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Salvador

2017

“Às vezes é necessário, também, algumas ações pontuais, algumas agulhadas de uma boa ação local que cria uma nova energia, que é o princípio da acupuntura”

(Jayme Lerner)

RESUMO

A presente monografia, ora apresentada, possui como finalidade expor de forma sistemática, um comparativo entre as Operações Urbanas Consorciadas e as Operações Urbanas Simplificadas, traçando um paralelo que demonstra que o primeiro instrumento, apesar de experimentado e aprimorado dentro e fora de São Paulo – onde foi criado – e erigido à mais importante legislação federal sobre o tema urbanístico (a Lei n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade), não representa um modelo de sucesso para os problemas urbanos crônicos às metrópoles brasileiras, muito menos às cidades de menor porte; e que o segundo instrumento, as Operações Urbanas Simplificadas, experiência pioneira em Belo Horizonte, se propõe muito mais adequada à convergência saudável de interesses públicos e privados, tornando possível a implementação de equipamentos urbanos de interesse público e estimulando, sem privilégios, o crescimento do mercado imobiliário local. O comparativo entre os dois institutos tem como objetivo central ressaltar a importância da autonomia municipal nos assuntos de interesse urbanístico, não só sob o aspecto legal, no qual os demais entes da Federação respeitem as decisões das cidades sobre a gestão do seu território, mas também na perspectiva executiva, onde as municipalidades – até mesmo as de menor porte – reconheçam que as melhores soluções para o ordenamento do solo são aquelas pensadas com base em suas próprias especificidades, vantagens e limitações e que as normativas federais e dos grandes centros não são, necessariamente, as mais adequadas. A ausência de taxatividade dos instrumentos urbanísticos, portanto, encerra importantíssima ferramenta a ser compreendida pelos municípios para, com criatividade e ampla participação dos cidadãos e do mercado imobiliário local, a reurbanização possa ser uma realidade.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Instrumentos de Política Urbana. Operações Urbanas Consorciadas. Operações Urbanas Simplificadas. Gestão do Território. Autonomia Municipal. Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Reurbanização. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

This monograph, presented here, aims to systematically expose a comparison between the Consortium Urban Operations and the Simplified Urban Operations, drawing a parallel that shows that the first instrument, although experienced and improved in and out of São Paulo - where it was created - and has been raised to the most important federal legislation on the urban theme (Law No. 10.257 / 2001, the "City Statute"), does not represent a model of success for chronic urban problems in Brazilian metropolises, much less to smaller cities. And that the second instrument, Simplified Urban Operations, a pioneering experience in Belo Horizonte, proposes a much more adequate approach to the healthy convergence of public and private interests, making possible the implementation of urban equipment of public interest and stimulating, without privileges, the growth of local real estate market. The objective of the comparative study between the two institutes is to emphasize the importance of municipal autonomy in matters of urban interest, not only under the legal aspect, in which the other entities of the Federation respect the decisions of the cities on the management of their territory, but also in an executive perspective, where municipalities - even smaller ones - recognize that the best solutions for land management are those based on their own specificities, advantages and limitations, and that federal norms and major centers are not, necessarily, the most appropriate. The lack of urban planning instruments is therefore a very important tool to be understood by municipalities, so that, with creativity and broad participation of citizens and the local real estate market, redevelopment can be a reality.

Keywords: Urbanistic Law. Urban Policy Instruments. Consortium Urban Operations. Simplified Urban Operations. Territory Management. Municipal Autonomy. Statute of the City. Master plan. Redevelopment. Urban planning.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E O ESTATUTO DA CIDADE	10
2.1. Estatuto da Cidade: Marco regulador previsto na Constituição Federal.....	10
2.2. Ausência de taxatividade dos instrumentos urbanísticos: uma necessidade	21
3. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA	29
3.1. Marco legal, implantação e objetivos	29
3.2. Entraves logísticos: insucesso nos cases de Curitiba e Rio de Janeiro	36
4. OPERAÇÃO URBANA SIMPLIFICADA	48
4.1. Experiência em Belo Horizonte: marco legal, implantação e objetivos	48
4.2. Pontos de convergência com a Operação Urbana Consorciada: enfrentamento dos entraves e soluções.....	55
5. CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	

1. INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema urbanístico e o objetivo deste trabalho monográfico se confundem, ambos gestados pelos princípios constitucionais inaugurados em 1988 e o incessante dinamismo da vida urbana.

A despeito da consciência comum de que as cidades brasileiras possuíam e precisavam de autonomia na organização e gestão do solo urbano, os avanços teóricos da arquitetura e dos direitos humanos direcionavam à necessidade de que fossem federalizadas regras básicas e princípios comuns à atividade das municipalidades nesse quesito.

Conceitos como “cidade espraiada” e “cidade compacta” tornavam necessária a quebra de paradigmas comuns até então, de que espaços de trabalho, lazer e habitação não deveriam se confundir, setorizando a cidade conforme esses usos.

A arquitetura nas cidades compactas pressupõe o uso misto do solo urbano e a convivência harmônica de habitação, lazer e trabalho no mesmo espaço, diminuindo o tempo e a necessidade de deslocamentos, privilegiando o uso de transporte comum e menos poluente, fomentando práticas de vida saudável, convivência pública e empreendimentos de pequeno porte, cadeias produtivas sustentáveis.

A ideia da regulamentação geral, disposta na Constituição de 1988 tardou mais de uma década, lapso temporal em que o dinamismo urbano não cessou – ao revés, se intensificou.

Grandes metrópoles não poderiam, e não precisariam, esperar por uma regulamentação geral, e de forma criativa e autônoma, passaram a criar soluções adequadas aos problemas próprios de uma metrópole.

São Paulo, por óbvio, tornou-se referência no desenvolvimento urbano, podendo lhe ser atribuídas as primeiras experiências com planejamento urbano (Planos Diretores e estratégicos) e instrumentos urbanísticos.

E no rol de exemplos: as Operações Urbanas Consorciadas.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001, apesar de ser concebido como regulamentação geral, passou a ser utilizado como padrão ao ordenamento das cidades, principalmente àquelas de menor porte, de modo que a autonomia na criação de instrumentos adequados à realidade de cada município passou a ser cada vez menos utilizada.

Em nenhuma hipótese pode-se afirmar que a autonomia dos municípios em gerir o seu próprio território foi suprimida pela Lei Federal n. 10.257/2001. Em verdade, o texto normativo do Estatuto da Cidade fortalece, em várias passagens, a existência e a importância dessa autonomia.

O fenômeno das Operações Urbanas Consorciadas, contudo, demonstra que em muitas cidades a sua aplicação se deu sem a confluência dos fatores políticos, técnicos e sociais necessários ao seu sucesso, sobretudo em função da grandiosidade das intervenções que lhe são comuns e ao complexo procedimento para o seu financiamento.

A verdade é que, apesar de previstos em vários Planos Diretores, a Operação Urbana Consorciada é um instrumento urbanístico de aplicabilidade restrita, com enormes riscos associados, sobretudo do ponto de vista financeiro e operacional.

Experiências como a do Porto Maravilha no Rio de Janeiro e da Linha Verde em Curitiba dão conta de que a viabilidade das intervenções e a efetiva satisfação do interesse público (enquanto demandas da população, e não estratégias de governo) através das Operações Urbanas Consorciadas não dependem somente do esforço da Administração Pública, e que a iniciativa privada não pode ser encarada como mera financiadora.

Em análise comparativa, o exemplo das Operações Urbanas Simplificadas de Belo Horizonte, jamais levadas à regulamentação geral do Estatuto da Cidade, comprova que a análise das peculiaridades locais e a resignificação da parceria com a iniciativa privada e os interesses locais são essenciais ao desenvolvimento sustentável das cidades.

Não como uma panaceia aos problemas urbanos, ou modelo único de gestão do território – porque como se verá, também prescinde da cumulação de fatores políticos e sociais – o exemplo das Operações Urbanas Simplificadas demonstram que a criação de instrumentos urbanísticos próprios a cada cidade são muito mais eficientes do que a simples reprodução de modelos pré-existentes.

2. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E O ESTATUTO DA CIDADE

2.1 Estatuto da Cidade: Marco regulador previsto na Constituição Federal

A melhor compreensão sobre o Estatuto da Cidade, a preocupação Constitucional sobre a temática urbana e os fundamentos e objetivos dos instrumentos urbanísticos de objeto neste estudo depende de inicial regressão histórica e social.

Primeiramente, é importante destacar a interdisciplinaridade do Direito Urbanístico, que apesar de ser uma ciência primordialmente jurídica, está alicerçada em conceitos e estudos de arquitetura, sociologia, história, geografia, estatística e engenharia, sendo consenso que o espaço habitável é um recurso finito e que o uso sustentável deste é imprescindível à garantia da paz social.

O Direito Urbanístico se debruça sobre o fenômeno da ocupação urbana e da urbanização, buscando a sua sistematização e desenvolvimento sadio à satisfação das necessidades humanas.

Cientes de que as relações jurídicas (e portanto, também as codificações) surgem das necessidades humanas preexistentes, isto é, que o Direito tutela as relações sociais que já existem, ou que já são previsíveis, parece notória a necessidade de contemporizar o fenômeno urbano e a importância das cidades, para então compreender a importante missão delegada pela Constituição Federal nos seus artigos 30, VIII e 182.

Segundo Maria Bernadete Miranda ([s.d.], p.1), a urbanização é o “processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de fenômeno de concentração urbana.”, decorrente da revolução industrial e tecnológica e da axiomática desvinculação do solo fértil como máxima fonte de riqueza.

A revolução industrial, portanto, inicia uma fase – sem volta – de agregação de valor ao trabalho intelectual, de criação de riquezas através da prestação de serviços e exploração do capital humano direcionado à criação de bens de valor agregado.

A partir daí, o poder decorrente da ocupação do solo para produção de *commodities* agrícolas, se desdobra também em razão da valorização dos espaços fabris, das linhas de escoamento da produção e os seus entornos. Ou seja, a urbanização é reflexo de um fato social: o êxodo rural decorrente da busca por empregos e da riqueza que não dependa, exclusivamente, do controle do solo agrícola.

A ordem histórica do fenômeno da urbanização, contudo, não é suficiente para justificar a criação do Direito Urbanístico, sobretudo nos moldes previstos pela Constituição Federal de 1988, que direcionam a política de desenvolvimento urbano ao progresso das funções sociais das cidades em favor do bem coletivo e das garantias de segurança e bem-estar dos seus habitantes.

A este teor, basta observar que a ocupação do solo no tempo da revolução industrial, embora tenha rompido um paradigma da ordem social (no qual somente a terra era sinônimo de riqueza), não houve inovação quanto à forma de distribuição da terra.

Sobre o tema, as lições de José Afonso da Silva (2012, p.20) são valiosas, e relembram que a nível global, “embora as cidades existam há cerca de 5.500 anos, a urbanização constitui fenômeno tipicamente moderno”, e que no Brasil, a ocupação territorial está intimamente ligada à exploração da terra, os ciclos produtivos desde os tempos de colônia passando por uma necessidade da Coroa Portuguesa de adentrar ao território brasileiro para conquistá-lo.

A partir deste registro histórico, e recortando-o ao cenário brasileiro, observa-se que a criação das cidades aqui refletia a necessidade dos portugueses em reafirmar a conquista da terra e facilitar o comércio exterior, sendo pouco relevante o seu ordenamento enquanto cidade, útil aos seus habitantes.

A ocupação do litoral e nordeste brasileiro, a mais espontânea, existia em função da proteção do território, fixação das capitânicas hereditárias e dos portos que traziam e levavam pessoas e bens. A ocupação mais ao sudeste, remonta aos bandeirantes, a exploração das jazidas minerais e construção de ferrovias, nestes últimos pontos, convergente em relação à ocupação do norte do país. Pelo centro-oeste, lembramos

da construção de Brasília e o seu simbolismo enquanto porção central do território nacional.

Hodiernamente, sabe-se que a ocupação desordenada gera importantes efeitos colaterais, bastando citar os comprometimentos dos recursos naturais essenciais à vida humana, como água potável e ar limpo, e os fenômenos sociais reflexos, como segregação social, violência urbana e precariedade no oferecimento de serviços públicos (saúde, educação, saneamento básico e transportes).

No Brasil, o percentual da população urbana aumentou de 84,2% em 2005 para 86,5% no ano 2010, resultado da taxa de crescimento anual de 1,8%, enquanto a população rural experimenta evolução negativa, equivalente a -1,89% anuais. No quinquênio considerado, a maior contribuição virá das cidades com população entre 1 e 5 milhões de habitantes, cuja participação na população urbana avançará de 21% para 25%. As cidades com menos de 500 mil habitantes, por outro lado, perderão 1 ponto percentual em sua participação urbana: baixarão de 49% para 48%. (PEREIRA; SANTOS, 2010, [s.p.]

Sabe-se, também, que o homem possui direitos fundamentais assegurados universalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), como os direitos à vida, liberdade, segurança pessoal, moradia, propriedade privada, livre expressão e crença, condições equitativas e satisfatórias de trabalho, lazer, saúde e bem estar, educação, vida cultural, entre outros.

Em ordem lógica, parece óbvio que o espaço físico de convivência humana precisa estar integralmente adaptado à garantia desses direitos fundamentais, sendo inadmissível o desenvolvimento das cidades que dificultem ou não permitam o exercício de tais garantias.

A inquietação sobre o tema, inclusive, não pertencia somente aos cientistas do direito. Desde 1933, com a Carta de Atenas (documento produzido no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), os arquitetos já haviam concluído que era necessário muito mais do que mudanças nas técnicas por eles aplicados às cidades, mas de um interesse político em tratar do tema, levando-os a elencar “habitação, trabalho, circulação e recreação” como funções essenciais das cidades.

E também não estava adstrita aos enfoque dos direitos humanos. A 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972) resultou na Declaração Universal do Meio Ambiente, também conhecida como Declaração de Estocolmo, que estatuiu diversos princípios correlatos ao ordenamento das cidades e a garantia dos direitos fundamentais humanos.

O dito documento tornou indubitável que ocupação do espaço físico é um meio de dar concretude aos direitos humanos fundamentais ao exprimir como premissa que os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

Vale a transcrição, *in verbis* de alguns dos princípios da Declaração de Estocolmo que se correlacionam ao tema urbanístico:

Princípio 13. Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

Princípio 14. O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

Princípio 15. Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

E para que não se possa fixar, equivocadamente, a premissa de que o cuidado com o meio ambiente se limita à restrição dos elementos artificiais em prol da máxima proteção aos elementos naturais, destacou-se que:

Princípio 16. Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou

onde, a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

Entretanto, muito embora o Brasil tenha se tornado signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e tenha subscrito a Declaração de Estocolmo, ambos na mesma data de sua respectiva edição, a primeira Constituição a preocupar-se com a ocupação urbana foi a de 1988, encerrando um interstício de 40 (quarenta) anos e tornando expressa e obrigatória a necessidade de se adequar o espaço urbano ao oferecimento e garantia dos direitos fundamentais.

A preocupação com a ordem urbana nas cidades brasileiras e os seus reflexos sociais, portanto, é ainda mais recente do que o fenômeno moderno da urbanização, e é marcada por um atraso entre o reconhecimento internacional em preocupar-se com o tema e a positivação de políticas voltadas à sua efetivação no ordenamento jurídico.

Os avanços (de toda ordem) trazidos pela Constituição de 1988 renderam-lhe o apelido de “Constituição Cidadã”, sendo forçoso reconhecer que, muito embora a preocupação com a ordem urbana tenha sido tardia no Brasil, as premissas estabelecidas na Carta Magna estavam, desde a sua origem, sintonizadas com os estudos mais avançados sobre Direito Urbanístico e Ambiental no mundo, tornando-se referência nessas ciências.

Em mais detalhadas linhas, tem-se que o Constituinte de 1988 despertou para as questões suscitadas pelos urbanistas e demais cientistas do fenômeno urbano, e não poderia ter feito de melhor maneira, senão delegando a execução da política de desenvolvimento urbano ao gestor público municipal (vide artigos 30, VIII e 182 da Constituição Federal), sem descuidar de atribuir à União o direcionamento geral sobre o tema (art. 182, caput).

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

Assim, coube à União disciplinar as diretrizes gerais e imperativas aos demais entes federativos, e que em sintonia com a doutrina das ciências urbanísticas, devem assegurar minimamente o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, premissas que estão alinhadas à garantia dos direitos humanos fundamentais e ambientais.

Já ao ente municipal, por estar mais próximo do cidadão e, portanto, mais consciente sobre as necessidades e dificuldades enfrentados para garantia dos direitos fundamentais, restou a desafiadora tarefa de planejar e executar a sua própria política de desenvolvimento urbano.

Esta autonomia do ente municipal no desenvolvimento deste papel constitucional, inclusive, é fundamental, não só para a salvaguarda dos direitos fundamentais, mas também para a garantia dos princípios constitucionais da Administração Pública, sobretudo da legalidade e eficiência – como se verá no decorrer deste estudo.

Como dito, a positivação das orientações assinadas nos pactos internacionais sobre a urbanização e seus impactos na ordem social ocorreu em 1988, com a Constituição vigente, mas a efetiva normatização das diretrizes gerais somente se realizou em 2001, superando mais um interstício, desta vez de 13 (treze) anos.

Esta normatização é a Lei Federal n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, conforme intitula-se no parágrafo único do art. 1º, que também discrimina os seus objetivos:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Vê-se que sob o ponto de vista urbanístico, a orientação do Princípio 17 da Declaração de Estocolmo, reconhecida pelo Brasil desde 1972, de que deveriam ser confiadas “às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a

qualidade do meio ambiente”, somente foi perfectibilizada com a edição da Lei Federal n. 10.257/2001

Consubstancia-se, portanto, em importante tomo do Direito Urbanístico, mas que não pode ser considerado como marco inicial da referida ciência jurídica, pois como visto, precede ao texto constitucional, aliado à consciente apreensão da urbanização como fenômeno social e histórico.

Também não é sem razão que a Lei Federal n. 10.257/2001 foi apelidada de “Estatuto da Cidade”, pois muito embora trace de forma vertical e federalizada as diretrizes gerais da política urbana, festeja e ratifica a vontade do Constituinte em atribuir ao gestor público municipal o poder-dever de promover o ordenamento do solo urbano.

Isto porque, conforme visto até então, o fenômeno urbano está intimamente ligado à vida nas cidades, à vivência pessoal dos cidadãos no seu ir e vir diário e nos seus espaços de convívio social. Vive-se nas cidades, não sendo nada menos justo do que o ente público municipal executar as suas próprias políticas urbanas.

O Estatuto da Cidade é, portanto, um reflexo de uma preocupação constitucional, quase balzaquiana, de se promover o ordenamento do solo como meio essencial à garantia da ordem e do bem estar social, e dos direitos fundamentais à moradia, à livre circulação, ao lazer, ao trabalho; todos corolários do estimado direito à dignidade da pessoa humana.

Enfim, o ordenamento jurídico brasileiro passa a cumprir os pactos internacionais firmados, trazendo sistematicidade ao Direito Urbanístico e orientando todos os municípios e regiões metropolitanas a organizar seu território em prol do cumprimento dos direitos humanos fundamentais.

Mais que uma normativa complementar à Constituição, o Estatuto da Cidade propicia que o ordenamento do solo atenderá às diretrizes estimadas pelo Constituinte e, também, aos desejos e necessidades comuns de seus habitantes, expressão máxima do Contrato Social cunhado por Thomas Hobbes.

Como sintetiza Rogério Gesta Leal (2011, p. 22), o Estatuto da Cidade extrapola o sentido de referencial jurídico-normativo, servindo também como “vetor político que informa os objetivos e finalidades da própria cidade, já determinados num certo sentido pelos termos constitucionais vigentes”, estampado ao parágrafo único do seu primeiro artigo ao elevar elementos coletivos e sociais como objetivos da regulação proposta.

E o padrão é seguido no extenso artigo 2º da norma, que anuncia diretrizes gerais dedicadas ao atendimento do bem comum e seus corolários, como a participação popular, as garantias às futuras gerações, a oferta de equipamentos comunitários, a reapreensão à subutilização do solo e a regularização de ocupações irregulares.

E para alcançar todas estas finalidades, o Estatuto da Cidade enumera uma lista extensa (porém não exaustiva, como se verá a seguir) de instrumentos jurídicos que estão à disposição do gestor público municipal, ferramentas de “indução ao crescimento urbano ou de correção das distorções produzidas por um crescimento desorganizado” (MUSSI, 2011, p. 79), desde aqueles que visam ao planejamento das cidades até aqueles destinados à execução de políticas públicas.

Em resumo, a linha lógica construída até aqui dá conta de que o Constituinte de 1988 preocupou-se com o tema urbanístico por ter verificado (até mesmo sob a ótica internacional) que o crescimento desordenado das cidades é prejudicial ao desenvolvimento sustentável da humanidade, colocando em risco a paz social e a própria perpetuação da espécie, sendo adequado e necessário orientar uma política urbana voltada aos direitos humanos fundamentais.

A sistemática criada no ordenamento brasileiro pela Constituição de 1988, de que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal cria um novo obstáculo a ser superado: A necessidade da edição de leis municipais próprias para reger as suas políticas públicas.

Isto porque, se de um lado, o art. 5º, II da Constituição Federal prevê que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” –

obrigando o poder público municipal a editar as normas que, basicamente, irão restringir o exercício de algumas prerrogativas decorrentes do direito de propriedade; o art. 37, caput da mesma carta impõe à Administração Pública a integral submissão às previsões legais – de modo que as políticas públicas, para serem válidas, dependem de presunção legislativa.

E neste ponto reside importante destaque, que será fundamental à compreensão dos objetos deste estudo: Muito embora a sistematicidade da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade sejam datada de 1988 e 2001, respectivamente, os municípios brasileiros não viviam em plena desordem.

José Afonso da Silva (2012, p.87), esclarece a questão:

O planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. De início tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que podia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica, de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento.

Como visto, o processo de criação das cidades é prévia à urbanização, que por sua vez é antecedente às preocupações que levaram à necessidade de ordem urbanística e planejamento urbano. José Afonso da Silva, que dentre vários temas, dedicou-se à historiar o Direito Urbanístico relembra que:

A convivência humana pressupõe regras especiais, que a ordenem. Compreende-se que, inicialmente, essas regras tenham surgido com vasa nos costumes, e só mais tarde se tornaram regras do Direito legislado. Eram regras simples, referentes aos aspectos mais primários da urbanificação, como o arruamento e o alinhamento. (...). Regras gerais e simples de direito urbanístico já encontramos no velho Direito Luso-Brasileiro. As Ordenações do Reino fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações, como aquele que determinava que: 'Aos vereadores pertence ter encargo de todo o regimento da terra e das obras do Concelho, e de tudo que puderem saber, e entender, por que a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisso hão de trabalhar' (SILVA, 2012, p. 50-51)

Por esta razão histórica é possível constatar que, mesmo antes da orientação sistemática trazida pela Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001) as cidades brasileiras já se organizavam segundo a sua própria complexidade. De acordo com o seu desenvolvimento e preocupação de seus gestores públicos, as municipalidades criavam seu próprio ordenamento urbano.

O planejamento urbano, portanto, decorria do alcance de níveis mais complexos de urbanização, nos quais não bastava somente o regramento específico para o arreamento, desapropriação para criação de escolas e outros exemplos mais simples.

Em determinado momento histórico, peculiar a cada localidade, tornava-se necessária a divisão em bairros ou zonas, limitação do direito de construir, cessão de usos, dentre outros exemplos, até que a municipalidade compreende-se, voluntariamente, a necessidade de planejar a cidade, programar planos de obras e antever necessidades e desejos coletivos.

Essa faculdade das municipalidades - cuja autonomia é garantia constitucional desde a Constituição Republicana de 1891 (art. 6º, II, "f") – era exercida muito antes da Constituição vigente e do Estatuto da Cidade, sendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de São Paulo, datado de 1972, o mais famoso exemplo.

Aprovado mais de uma década antes da Constituição Federal de 1988, a Lei Estadual Paulista n. 7.688/71 estatuiu como objetivo “ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo, de forma a propiciar o bem estar da comunidade”, sem que isto fosse uma imposição do Poder Público Federal.

Esta premissa histórica se torna importante para a compreensão do fenômeno urbano e da correta aplicação do Direito Urbanístico, pois relembra que a autonomia dos municípios em planejar e executar suas próprias políticas de desenvolvimento urbano não é mitigada pelo Estatuto da Cidade mas, orientadas pelos princípios nele estabelecidos.

Ou seja, os municípios conservam o direito de se organizarem de acordo com as suas peculiaridades locais. A intuição, primitiva, que levava os gestores públicos a determinar arruamentos e criação de praças públicas para atender os anseios sociais e manter a paz social não foi abolida pelo Estatuto da Cidade, mas sistematizada de acordo com os princípios constitucionais.

A conservação dessa autonomia é expressamente verificável no art. 4º do Estatuto da Cidade, e serve de ponto de partida ao estudo comparativo deste estudo.

No referido artigo, a Lei n. 10.257 determina que os instrumentos da política urbana listados em sequência não constituem rol exaustivo, garantindo aos gestores públicos o direito de criar soluções urbanísticas não imaginadas pelo legislador federal, de acordo com a sensibilidade daquele quanto às peculiaridades locais – comparativamente às cidades simples, de acordo com a intuição primitiva.

A expressão “entre outros” do art. 4º torna inequívoca a preservação da autonomia (“Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos”), mas jamais pode ser interpretada como exceção ao princípio da legalidade, pois a inovação da municipalidade depende de lei, seja para garantir a legalidade de sua própria atividade funcional, seja para garantir a legalidade em relação aos particulares, que a nada estão obrigados, senão em virtude de lei.

E vai-se além. A garantia dada pelo art. 4º do Estatuto da Cidade aos municípios não está adstrita ao cumprimento do princípio da autonomia dos municípios, estampado no art. 18 da Constituição Federal, (“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”)

Como se verá adiante, a ausência de taxatividade dos instrumentos urbanísticos é uma necessidade, sobretudo para garantir a eficiência do Poder Público (art. 37, caput da Constituição Federal), a paz social e a permanente observância ao cumprimento dos direitos humanos fundamentais.

2.2 Ausência de taxatividade dos instrumentos urbanísticos: uma necessidade

Como visto, conforme as cidades se tornavam mais complexas, surgia ao gestor público a necessidade de editar normas urbanas igualmente mais complexas até que a ocupação territorial desafiava-o ao planejamento e execução de obras e políticas direcionadas aos anseios sociais.

As perspectivas demográficas, portanto, sugerem que os problemas socioambientais deverão se tornar mais graves, sobretudo, mas não apenas, nas grandes cidades. A Constituição Federal definiu que a política urbana está na esfera de competência dos municípios, mas estes não podem ser responsáveis pela redistribuição da população, que, como sugerem os dados apresentados, tende a acompanhar a distribuição espacial do PIB e dos empregos. E mais: não têm sido competentes – nem de fato, nem por lei – pelo controle ambiental, que foi objeto de legislação avançada, acompanhada de instrumentos de controle público. Nesse cenário, é preciso avaliar as possibilidades de efetividade da política urbana em direção às cidades sustentáveis, como está inscrito na legislação brasileira e que também é compromisso assumido pelos países que aderiram ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que entrou em vigor em 1976. (PEREIRA; SANTOS, 2010, [s.p.]);

Ao reconhecer que o desenvolvimento das cidades, naturalmente, concluirá na necessidade do planejamento municipal, o Estatuto da Cidade reconheceu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, de modo que nele devem ser concentradas as regras gerais e norteadoras das políticas urbanas em âmbito local.

No ensejo, o Estatuto da Cidade aproveitou para: (i) catalogar, como instrumentos da política urbana, alguns institutos já existentes e disciplinados em lei, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); (ii) sistematizar, em regras gerais, alguns dos instrumentos urbanísticos que já eram utilizados, pelos municípios, a exemplo da transferência do direito de construir, tornando-os bons exemplos a serem implementados; (iii) inovar na criação de outros instrumentos, como a usucapião especial de imóvel urbano e; regulamentar os institutos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, criados pela Constituição para assegurar o cumprimento da função social da propriedade privada.

O Plano Diretor, portanto, é a principal ferramenta à disposição do Poder Público municipal para assegurar o desenvolvimento sustentável de seu território, garantindo, em última instância, a paz social e a adequada prestação dos serviços públicos e garantias fundamentais.

As premissas até então sedimentadas, são suficientes a demonstrar que as Políticas Urbanas são expressões de planejamento muito próximas da dinâmica social, sendo imprescindível a sua flexibilidade em relação aos anseios e necessidades da coletividade e ao mesmo tempo, que seja uma bússola segura e firme de direcionamento a longo prazo – uma dialética que precisa estar afinada para garantir a efetividade dos princípios constitucionais.

Não haveria sentido, pois, se os instrumentos da Política Urbana enumerados pela Lei Federal n. 10.257/2001 fossem considerados exaurientes, únicos passíveis de aplicação pelo gestor municipal para o ordenamento do solo urbano. Se de um lado estaríamos criando inquestionável segurança jurídica, de outro, o engessamento do gestor público frente a problemas e anseios sociais causaria uma lacuna certamente preenchida pelos administrados mediante ocupação voluntária, desordenada e irregular.

É o que se observa de forma reiterada no Brasil: Onde o Poder Público não se faz presente, a sociedade promove a sua própria ordenação, ainda que sem nenhuma técnica ou afinação com as diretrizes da gestão pública, representando uma expressão primitiva de Pacto Social entre os próprios habitantes.

A crítica é recorrente na doutrina, como demonstra o estudo de José Camapum de Carvalho e Márcia Dieguez Leuzinger (2009, p. 122):

No plano da abrangência, a dinâmica do mundo moderno requer apresentem as leis certo dinamismo, o que não quer dizer casuísmo nem tampouco a simples regularização de situações inadmissíveis, e esse parece ser um problema sério no Brasil, onde os planos diretores e o planejamento urbano caminham quase sempre a reboque ou à sombra da situação fática posta em prática por absoluta ausência de políticas públicas. Um exemplo claro dessa situação está estampado no Distrito Federal, com dezenas de condomínios e invasões implantadas em terras públicas e outras em

terras particulares, mas quase sempre sem qualquer planejamento de inserção no meio físico e social urbano, e não respeitando aspectos relativos à infraestrutura existente ou planejada. Não se questiona aqui o direito legítimo de as pessoas terem onde morar, o que se questiona é a ausência de políticas públicas, de planejamento, para que as ocupações se tornem solução e não problema.

Neste cenário, a redação do legislador infraconstitucional é bastante adequada, dispondo expressamente que o rol de instrumentos de política urbana listados são meramente exemplificativos. É o que se lê do art. 4º da dita normativa “para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos” (grifos nossos).

Contudo, registra-se que a criatividade do gestor público neste ponto não foi posta à revelia do princípio da legalidade administrativa instituída no art. 37, caput da Constituição Federal, pois a possibilidade da administração municipal em inovar no rol de instrumentos da política urbana está condicionada à instituição desta em lei específica.

Exsurge daí a importância do Plano Diretor, alçado pelo art. 40 da Lei 10.257/2001 como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento municipal, sobretudo quanto à alocação de recursos públicos, que definidos em normas orçamentais devem estar afinados com os princípios norteadores do Plano Diretor.

Apesar de não ser o enfoque principal deste trabalho, a importância do Plano Diretor na política urbana e nos instrumentos destacados a seguir, faz merecer uma breve digressão ao assunto para se destacar que a formação do Plano Diretor é procedimento complexo e solene, e a legalidade do resultado obtido depende do fiel atendimento dos seus pressupostos. Não se pode admitir a execução de um instrumento tão importante sem que as suas formalidades tenham sido observadas.

Com tantos impactos, o Plano Diretor não poderia ser instituído de forma diversa senão com a garantia de participação popular, estudos técnicos apurados, procedimento legislativo próprio e outros tantos requisitos e formalidades trazidos pelo Estatuto da Cidade.

E como instrumento básico da política urbana, não poderia ser facultativo às cidades cuja organização do solo seja indispensável ao desenvolvimento das suas atividades: O art. 41 do Estatuto da Cidade prevê a sua obrigatoriedade para as cidades que alternativa ou cumulativamente atendam às seguintes circunstâncias: (i) Possuam mais de vinte mil habitantes; (ii) integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (iii) nas quais o Poder Público deseje instituir quaisquer das medidas do art. 182, §4º da Constituição Federal; (iv) que componham área de especial interesse turístico; (v) que estejam inseridas em áreas de potencial impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; (vi) que estejam elencadas no Cadastro Nacional de Municípios suscetíveis à importantes fenômenos naturais.

A esta altura, reitera-se que o Plano Diretor é, indubitavelmente, a principal ferramenta à disposição do Poder Público Municipal para a organização de seu território. Inclusive, muitos dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade dependem da sua instituição, como vê-se textualmente nos casos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (por exigência constitucional prevista no art. 182, §4º), direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e também no caso das operações urbanas consorciadas – um dos objetos deste estudo.

Assim, muito embora a obrigatoriedade do Plano Diretor seja restrita às hipóteses de lei, a sua instituição é altamente recomendada, pois nele serão concentrados todas as premissas, metas e princípios estimados pela população local.

O Estatuto da Cidade, em seu texto original, dispôs que os municípios que se enquadrassem nas hipóteses de obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, teriam o prazo de 05 (cinco) anos, contados da entrada em vigor do Estatuto, para a edição dos seus Planos. Em 2008, por meio da Lei n. 11.673 esse prazo foi dilatado, concedendo prorrogação até o dia 30 de junho de 2008.

De acordo com a notória experiência brasileira, não é necessário destacar que a proximidade dos prazos finais deu pressa aos gestores públicos para editar os

respectivos Planos Diretores sem que, necessariamente, os requisitos legais fossem adequadamente cumpridos.

De forma recorrente, vários Planos Diretores tornaram-se objeto de processos judiciais visando o reconhecimento de nulidades e culminando em declarações de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Nestes casos, mais do que o descumprimento de procedimentos solenes e exigências legais e constitucionais, houve o desatendimento de importantes princípios básicos do planejamento local, fulcrados na premissa de que o plano deve ser, de fato, resultado de um processo de planejamento, e que esse planejamento deve estar afinado com as peculiaridades locais na mesma intensidade da preocupação técnica e acadêmica:

“I – O processo de planejamento é mais importante que o plano. Essa regra significa que um plano, para ter sentido, há de ser resultado do processo de planejamento. O planejamento, como método, deve ser utilizado em todos os setores das atividades da Prefeitura, em todo seu campo funcional, pois é importante para o Município que a Prefeitura passe a agir de maneira planejada nos serviços que presta, nos investimentos que aplica, na forma de influir sobre o desenvolvimento municipal ou de ferir os recursos públicos. (...) II – O processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do Município. Ou seja: o fundamental é que os planos sejam exatamente adequados à realidade do Município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente, ainda que não estejam bem conscientes na comunidade. Deve-se evitar que os planos sejam feitos de forma acadêmica, isto é, segundo um modelo teórico rígido, que satisfaçam aos técnicos que o elaboraram mas não se coadunem exatamente à realidade do Município, ou aos anseios da população” (SILVA, 2012, p. 135).

A inconstitucionalidade declarada sobre as leis de n. 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012, todas do município de Salvador (Bahia) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0303489-40.2012.8.05.0000, torna-se exemplo de que, do ponto de vista procedimental, a participação popular é requisito essencial à constitucionalidade dos Planos Diretores:

“À luz dos dispositivos indicados e dos princípios constitucionais da democracia participativa e da participação democrática nas políticas urbanas, têm-se entendido, invariavelmente, pela necessidade de ampla e efetiva participação popular no processo de elaboração e aprovação de leis que instituem ou alterem o Plano Diretor dos Municípios. Por esta razão, as Cortes estaduais vêm adotando posicionamento uníssono de que é inconstitucional norma municipal que altera o Plano Diretor sem a efetiva participação da comunidade no processo legislativo.” (BRASIL, 2014, p. 35).

E que a inobservância da participação popular é motivo de inconstitucionalidade também por violação aos direitos humanos fundamentais, sobretudo quanto ao “direito à cidade”:

Portanto, resta indene de dúvida que é indiscutível a necessidade de ampla participação popular, inclusive com debates envolvendo os mais diversos membros da comunidade, para a elaboração ou alteração do Plano Diretor, e isto deve ocorrer para que a população pense e discuta os problemas da cidade onde mora. Bem por isso, a tarefa de planejar a cidade passa a ser função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade, corresponsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. Não por outra razão, a gestão democrática é o método proposto pela lei para conduzir a política urbana. Deste postulado não devemos nos afastar, já que o Plano Diretor assume contorno de instrumento fundamental para a realização do direito à cidade. Sem hesitação, construído de forma democrática e participativa é ele que irá trazer para a realidade os anseios e desejos das diferentes regiões e classes da urbe. A propósito, somente com uma fórmula integradora e participativa de implementação do Plano Diretor é que os respectivos instrumentos urbanísticos previstos em seu conteúdo não serão *‘ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão’* (BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 324). (BRASIL, 2014, p. 38).

O referido julgado ao citar um série de outros exemplos em que foram reconhecidas a inconstitucionalidade de planos diretores por ausência de participação popular e prévios estudos técnicos (BRASIL, 2014, pp. 35-38), faz concluir que os resultados apresentados em, hipotético, processo de planejamento não correspondia aos anseios da localidade e análise acurada dos desafios da cidade em relação ao seu próprio ritmo de desenvolvimento urbano.

Em análise reversa, significa afirmar que os planos diretores, enquanto instrumentos básicos da política urbana devem atender, como objetivo prioritário atender aos anseios sociais e que portanto, não se pode admitir que os instrumentos nele utilizados sejam, exclusivamente, aqueles sugeridos pela Lei Federal n. 10.257/2001.

Significa resgatar e rememorar aos gestores públicos municipais de que os instrumentos urbanísticos citados pela Lei Federal n. 10.257/2001 são possíveis mas não são os únicos a poderem ser utilizados, e que a criatividade e intuição primitiva das cidades simples podem criar instrumentos mais adequados às necessidades locais e podem atender, melhor, o princípio da eficiência da Administração Pública.

Também por esta razão, os planos diretores devem ser revistos pela municipalidade, conforme determinação expressa do Estatuto da Cidade, o que garante “a possibilidade de ajustes diante da dinâmica do mundo moderno e possibilita uma maior aproximação entre o comando normativo e a situação fática” (CARVALHO; LEUZIGNER, 2009, p. 122)

Esta linha de raciocínio demonstra, inequivocamente, que a ausência de taxatividade dos instrumentos urbanísticos trazida expressamente pela Lei Federal n. 10.257/2001 atende, não só, a uma premissa constitucional de autonomia do Município, mas também é imprescindível ao alcance dos objetivos do Direito Urbanístico, essencialmente ao direito à cidade e à paz social, pois assegura que as políticas urbanas criadas estarão, verdadeiramente, alinhadas com as necessidades locais.

Isto não importa dizer que os gestores públicos não devam se utilizar dos instrumentos urbanísticos já previstos, ou importar aos seus planos diretores modelos de sucesso originados de outras municipalidades, mas a fim de garantir a participação popular e a natureza “local” dos planos diretores, este não pode ser um processo automatizado, uma cópia irracional do texto legislativo federal ou de outra cidade.

Inclusive, o caráter comparativo deste estudo implica no reconhecimento destas duas premissas: (i) de que a cópia automática e irracional dos instrumentos previstos na Lei n. 10.527/2001 e entre os planos diretores, é um fator de risco ao reconhecimento de inconstitucionalidade e; (ii) que a criatividade e a autonomia permitidas pela constituição podem tornar possíveis a criação de instrumentos urbanísticos muito mais adequados e eficientes à gestão dos recursos públicos e ao desenvolvimento sustentável das cidades, garantindo, de fato, o acesso aos direitos humanos fundamentais e o bem-estar social.

3. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

3.1 Marco legal, implantação e objetivos

A operação urbana consorciada é um instituto de política urbana que, a nível federal, surgiu por meio da Lei Federal n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, mais precisamente ao parágrafo primeiro do seu art. 32, sendo na dita normativa conceituado como:

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. (BRASIL, 2001)

E nas palavras de Christopher Aguiar (2012, p. 95):

Em verdade, a 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, cujo objetivo é alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Trata-se de um dos instrumentos de viabilização da política urbana a serem realizados com a participação de particulares

E vai além:

(...) se trata de um conjunto de medidas urbanísticas obrigatórias a serem tomadas e coordenadas pelo município e implementadas com a participação dos interessados especificados no § 1º do artigo 32 da Lei n. 10.257/01, após promulgação de lei específica que disciplinará a implantação, já que a política de desenvolvimento urbano, constitucionalmente assegurada, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, visando garantir o bem-estar de seus habitantes, o que não pode, o Chefe do Executivo Municipal, omitir-se à implantação (AGUIAR, 2012, p. 97)

As primeiras inspirações sobre operações dessa natureza, surgiram nos anos de 1980 âmbito internacional, onde a globalização e a reestruturação econômica exigiam das atividades produtivas serem espacialmente realocadas. Com o crescimento das cidades, as zonas industriais e portuárias que até o século XIX

eram o centro das novas cidades precisavam ser realocadas para áreas mais afastadas do centro, permitindo melhor logística e melhoria dos índices ambientais.

A relação entre as Operações Urbanas e as políticas neoliberais tem seu cerne na retração e esvaziamento do Poder Público, em detrimento da ampliação do setor privado, o que ocorreu nos países centrais do capitalismo em resposta à crise do Estado de Bem Estar Social, a partir da década de 1970 (MELO, [s.d.], p.3)

Com isto, as zonas desativadas no centro das cidades passavam a ter o potencial de abrigar novos usos, como o comercial e residencial, mas para cumprir tais funções, era necessário um esforço de requalificação caro e complexo, que nem sempre estava ao alcance dos entes públicos.

Na Europa, boa parte dos projetos era financiado, basicamente, com recursos públicos, e nos Estados Unidos, era frequente a participação do capital privado, acarretando em despreocupação com os índices sociais, gerando “enorme resistência e crítica por parte dos moradores, que pressionavam por projetos mais respeitadores dos tecidos urbanos existentes e mais discutidos com as comunidades” (SENADO, 2002, p. 79).

No Brasil, nada obstante o Estatuto da Cidade seja um marco de inovação na política urbana nacional, a história das operações urbanas consorciadas é muito anterior, remontando ao ano de 1986, em São Paulo – e portanto, antes mesmo da Constituição Federal vigente.

A operação urbana consorciada tem origem no conceito de “solo-criado”, desenvolvido por urbanistas a partir de meados da década de 1970. O solo criado pressupõe a existência de um coeficiente de aproveitamento, de maneira a eliminar as diferenças econômicas entre regiões que o zoneamento instituiu. A partir desse coeficiente – originalmente equivalente a uma vez a área do terreno –, aquilo que fosse construído a mais seria considerado solo criado. No Brasil, o instrumento “Operações Urbanas” surge como proposta nos anos 1980 e pela primeira vez é incluído no projeto de lei do Plano Diretor de São Paulo em 1985, já com o duplo objetivo de promover mudanças estruturais em certas áreas da cidade e mobilizar recursos privados para tal (AGUIAR, 2012, p. 96)

Como visto anteriormente, desde 1972, São Paulo já possuía um Plano Diretor desenvolvido para a cidade (Lei Municipal n. 7.688/71). Após completar dez anos de vigência, o desenvolvimento da cidade já apresentava sinais de que era necessário rever o planejamento urbanístico da cidade.

Um dos grandes desafios a esta época era ordenar o crescimento das periferias paulistanas, fenômeno já conhecido como favelas e que, para o poder público, representava um crescente déficit habitacional e uma desordem que refletia no acesso de outros serviços públicos básicos, como saneamento básico, saúde, educação, transporte e lazer, de modo que o Poder Público municipal não dispunha de recursos, sobretudo financeiros, para dar vencimento a todas essas demandas.

Neste tempo também, já havia sido percebido que investimentos públicos geram rentável valorização imobiliária e que o controle do potencial construtivo sobre o solo criado poderia ser fonte, não só para atingir a reurbanização necessária, mas para captar recursos à realização dos investimentos públicos (SENADO, 2002, p. 80)

Em 1986, o município então lança o instrumento da “Operação Interligada” (Lei Municipal n. 10.209/86), que permitia a alteração dos parâmetros construtivos e de uso do solo para aqueles entes privados que, em contrapartida, se obrigassem a doar e construir habitações de interesse social para a população das favelas, tudo mediante a apresentação e aprovação de projeto junto à prefeitura.

Era um ensaio do que se tornariam as Operações Urbanas Consorciadas, e que gerou importantes resultados à época.

Com relação às Operações Interligadas, de 1988 a 1996, houveram 115 propostas, resultando em US\$ 58.282.450 em contrapartida e área adicional de 466 mil metros quadrados, conforme tabela 2. A maioria das propostas foram realizadas em Z2, localizadas nas áreas de concentração de maior renda (Wilderode, 1997). Em 1998, esse mecanismo foi suspenso e posteriormente proibido devido à ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, por estar em desacordo com a Lei de Zoneamento. (NOBRE, 2004, [n.p.]

A Lei Municipal n. 10.676/1988, que instituiu o novo Plano Diretor de São Paulo, incluiu as Operações Interligadas mas também instituiu um novo instrumento urbanístico: As Operações Urbanas.

O texto normativo trata das operações urbanas de forma dispersa, limitando-se apenas a conceituar, definir as áreas de utilização e os órgãos responsáveis pela sua aprovação, relegando às legislações específicas de cada operação a sua sistematização:

Art. 14. Os objetivos e diretrizes de urbanização da Área Consolidada são: (...) II – diretrizes: (...) g) promover operações urbanas, entendidas, para efeitos desta Lei, como ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização;

Art. 15. Os objetivos e diretrizes de urbanização da Área Intermediária são: (...) II – diretrizes: (...) e) promover operações urbanas;

Art. 20. À Comissão Normativa da Legislação Urbanística – CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento – SEMPLA, além de incorporar as competências do Conselho Orientador do Planejamento – COPLAN, criado pelo artigo 1.º da Lei n. 7.694, de 7 de janeiro de 1972, e da Comissão de Zoneamento, criada pelo artigo 1.º da Lei n. 7.694, de 7 de janeiro de 1972, e modificada pelas Leis n. 9.841, de 4 de janeiro de 1985 e n. 10.464, de 11 de abril de 1988, compete: (...) c) aprovar projetos de Operação Urbana, de acordo com a legislação específica referida no art. 27, II, desta Lei;

Art. 27. As diretrizes para ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada, em empreendimentos de interesse público, de acordo com o art. 5.º, item VI, são: (...) II – propor legislação para implantar operações urbanas.

A primeira das Operações Urbanas, nos moldes do Plano Diretor de 1988 foi realizada na região do Anhangabaú, tornando-se conhecida como “Operação Urbana do Anhangabaú”, tendo sido autorizada pela Lei Municipal n. 11.090/1991.

Sem nenhuma dúvida, as Operações Urbanas originadas em São Paulo foram a inspiração para as Operações Urbanas Consorciadas, bastando citar a correspondência, quase que literal, entre o conceito trazido pelo Estatuto da Cidade (art. 32), já transcrita anteriormente, e pela normativa de 1991:

Art. 19 – fica aprovada a Operação Urbana do Anhangabaú, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando a melhoria e valorização ambiental da área de influência imediata do Vale do Anhangabaú.

A partir de então, várias outras Operações Urbanas foram realizadas na cidade de São Paulo, compreendendo as regiões conhecidas como Faria Lima, Água Branca e Centro, intervenções autorizadas, respectivamente, pelas Leis Municipais de n. 11.732/95, 11.794/95 e 12.349/97.

A cada uma delas, aprimorava-se a sua operacionalização. A Operação Urbana Faria Lima, por exemplo, foi a primeira a referenciar os “Certificados de Potencial Adicional de Construção”, conhecidos pela sigla CEPAC e que constituem a contrapartida ofertada pela municipalidade aos investidores.

A Operação Água Espraiada, autorizada pela Lei Municipal n. 13.260/2001, também em São Paulo, foi a primeira no Brasil a ser inteiramente financiada por meio das CEPACs.

Já a Operação Urbana Centro foi crucial para demonstrar que sucesso deste tipo de intervenção depende da harmonização de interesses públicos e privados, sobretudo da acolhida pelo mercado imobiliário. Ou seja, era necessário mapear áreas com necessárias intervenções públicas e que apesar de serem interessantes aos empreendedores imobiliários, eram subaproveitadas em decorrência das restrições impostas pelo zoneamento.

Desta forma, o instrumento não serviu – até o presente momento – para reestruturar ou reurbanizar áreas desprovidas de infra-estrutura ou redirecionar crescimento e expansão urbana, e sim, para investir mais em áreas que já concentravam os maiores investimentos da cidade. (SENADO, 2002, p. 81)

Sobre o tema, destaca-se o comparativo de investimentos entre as Operações Urbanas Centro e Faria Lima. Enquanto a primeira, área de notória degradação,

suscitou pouco interesse do mercado imobiliário, a segunda, que já era valorizada pelo mercado imobiliário, recebeu mais de cem propostas em cinco anos.

Com a edição do Estatuto da Cidade, as operações realizadas passaram a ser autorizadas segundo a denominação elegida pela normativa federal “Operações Urbanas Consorciadas”, sendo a primeira delas realizada na área de influência da Avenida Água Espriada (Lei Municipal n. 13.260/01), de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrante.

Daí em diante, sucederam-se as Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima (Lei Municipal n. 13.769/04), Rio Verde Jacu (Lei Municipal n. 13.872/04) e Água Branca (Lei Municipal n. 15.893/13).

Apesar das alterações conceituais e aprimoramentos realizados ao longo da sua história, o objetivo primário das Operações Urbanas Consorciadas continua sendo o mesmo: promover, no espaço urbano, as transformações esperadas segundo as diretrizes gerais do Município (atualmente determinadas nos Planos Diretores), sejam elas de natureza estrutural, social ou simplesmente de valorização ambiental (AGUIAR, 2011, p. 98-99).

Atualmente, as Operações Urbanas Consorciadas possui sistemática própria traçada pelo Estatuto da Cidade, de observância obrigatória, como: (i) previsão expressa no Plano Diretor, que inclua as zonas ou áreas de possível aplicação; (ii) aprovação de lei específica para autorização de cada uma das Operações Urbanas planejadas; e (iii) limitação espacial quanto à aplicação de recursos e utilização do CEPAC.

Em linhas gerais, com a autorização do Plano Diretor, o Poder Legislativo Municipal edita lei que aprova a realização de uma Operação Urbana Consorciada específica, prevendo todo o seu procedimento, prazos, regras urbanísticas específicas e incentivos ao adensamento populacional e construtivo (inclusive os não-onerosos, como estímulo adicional a investimentos privados na região) e as intervenções a serem realizadas.

Para realização dos objetivos da Operação Urbana Consorciada - OUC, a lei específica pode estabelecer, entre outras medidas (artigo 32, §2º): a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente (inciso I); a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (inciso II); e a concessão de incentivos pela utilização de tecnologias para redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas (inciso III, introduzido pela Lei Federal nº 12.836/2013). O intuito dessas medidas é admitir, para a área da OUC, a formulação de modelos excepcionais de uso e ocupação do solo adequados aos objetivos de requalificação e renovação urbanística firmados pela Operação Urbana. (SOTTO, 2015, p. 210)

Para financiar as intervenções, o Poder Público oferta, publicamente Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) que serão adquiridos pelos investidores que quiserem se beneficiar das flexibilizações anunciadas pelo Poder Público. Os recursos arrecadados serão utilizados nas obras públicas, e os detentores de CEPAC poderão utilizá-los para aumentar o coeficiente de utilização básica (solo criado) sem a necessidade de pagamento de outorga onerosa.

Esses certificados deverão ser alienados em leilão público ou utilizados para o pagamento das obras previstas no programa de intervenções da operação urbana consorciada. Cumpre anotar que o edital referente a cada leilão público a ser realizado para a venda dos certificados deverá prever mecanismos que garantam o maior grau possível de pulverização deles, observando-se os princípios gerais contidos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹⁴, sendo que eles poderão ser negociados livremente até que seus direitos sejam vinculados a projeto de edificação para um lote específico, que deverá ser submetido aos trâmites normais de aprovação no setor próprio da municipalidade (AGUIAR, 2012, p. 100-101)

Resumidamente, Paula Santoro e Renato Cymbalista (2008, p. 91-92) definem a Operação Urbana Consorciada:

“(...) um instrumento de implementação de um projeto urbano para uma área implantada por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes (...) permitindo alterações nos índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, mas associa essas alterações a um plano urbanístico para um perímetro determinado.”

E Alfonsin (2006, p. 293) complementa o raciocínio:

“Há na operação urbana uma clara associação pública-privada para a consecução dos objetivos da operação urbana. Aliás, é justamente a concertação entre o setor público e o setor privado a característica que dá a nota distintiva da operação urbana em relação a outros instrumentos trazidos pelo Estatuto. Essa concertação, no entanto, é regida pelo interesse social, devendo atender antes o interesse público da coletividade do que os interesses do setor privado.”

3.2 Entraves logísticos: insucesso nos cases de Curitiba e Rio de Janeiro

Da leitura do conceito trazida pelo Estatuto da Cidade, a OUC parece ser a materialização de uma força tarefa bairrista para recuperar as áreas degradadas de seu entorno, no exercício do mais forte sentimento de pertencimento à cidade. Não raro, a doutrina limita-se a transcrever o conceito legal, sem maiores aprofundamentos, supondo adequada correspondência entre a teoria e a prática. “As operações urbanas consorciadas, de que tratam os artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, são de grande relevância, pois contribuem para ampliar o nível de conscientização e responsabilidade da coletividade”. (CARVALHO; LEUZIGNER, 2009, p. 130)

Com dificuldade, as bibliografias mais aprofundadas debruçam-se sobre os casos práticos, muitos deles com resultados de eficiência duvidosa, sobretudo no que corresponde à alocação de recursos públicos e supervalorização do capital especulativo imobiliário – no qual o atendimento dos interesses econômicos sobrepõem-se à efetiva garantia da função social.

Quando assimiladas pelos particulares e implantadas pelos municípios estas operações podem solucionar problemas urbanos pontuais, desenvolvendo regiões e promovendo a expansão ordenada das cidades. (CASA; CASA; 2011, p. 151)

A assimilação a que se faz referência vai muito além dos debates locais sobre a necessidade de implementar novos equipamentos públicos ou rever a distribuição de lotes urbanos.

Primeiramente, a tal “assimilação” decorre de uma confiança na gestão pública, o conhecimento sobre a área e a correlata avaliação de riscos sobre o investimento, o

que se aproxima muito mais do perfil do morador comum do que do investidor acostumado às burocracias da Bolsa de Valores.

Como visto, o financiamento das Operações Urbanas Consorciadas advém da aquisição das CEPACs pelos investidores através de oferta na Bolsa de Valores, de modo que a adesão da sociedade à esses projetos prescinde de uma familiaridade também com o procedimento da Bolsa de Valores e, minimamente, educação financeira e sobre investimentos.

Além disto, não basta que a sociedade entenda os benefícios propostos pelas Operações Urbanas Consorciadas e que tenha acesso facilitado à Bolsa de Valores, pois de nada adiantará o investimento se o mercado imobiliário não estiver favorável a desenvolver tal área.

Conforme dito, as CEPACs constituem antecipação pecuniária àqueles que pretendam edificar na área ultrapassando o coeficiente de utilização básica (solo criado). E portanto, o investidor precisa ter um ambiente de valorização imobiliária minimamente viável. Certamente, ninguém se sentirá motivado em adquirir as CEPACs se o mercado imobiliário apresentar sinais de que não tem interesse em desenvolver seus empreendimentos naquela região.

Em resumo, o sucesso das Operações Urbanas Consorciadas depende da convergência de fatores normativos, sociais, econômicos e mercadológicos, assegurando o correto preenchimento dos requisitos legais e ampla participação da população, investidores e empreendedores do mercado imobiliário.

A necessidade de afinação destes interesses privados, alertam estudiosos (MELO, [s.d]), pode significar a utilização das Operações Urbanas Consorciadas para valorização de espaços que interessem unicamente ao Poder Privado, perpetuando desigualdades (com a concentração de investimentos nas regiões com renda mais elevada) e fragmentando o tecido social.

Muito embora este estudo possua enfoque às dificuldades operacionais das Operações Urbanas Consorciadas, sobre este ponto é necessário lembrar da

polêmica na qual esteve envolvida a Operação Urbana Faria Lima (OUFL) em São Paulo, como relembra SOTTO (2015, p. 217):

Na cidade de São Paulo, a adaptação da Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima - OUCFL segundo os preceitos do Estatuto da Cidade incluiu expressamente na lista de diretrizes da OUCFL a construção de projetos de habitação de interesse social em áreas definidas pelos órgãos municipais competentes, localizados tanto na área da Operação Urbana quanto nos seus arredores. Impôs, ainda, a destinação de pelo menos dez por cento dos recursos arrecadados na construção de HIS ou urbanização de favelas. Foram, assim, destinados recursos da Operação Urbana Faria Lima para construção de vinte e sete torres com 1.135 unidades de HIS para atendimento dos moradores da Favela Real Parque, localizada fora do perímetro, mas nos arredores da Operação Urbana. A construção das habitações de interesse social foi contestada judicialmente pelos moradores de condomínios de luxo vizinhos por meio de uma ação de nunciação de obra nova. Para justificar o embargo da obra, os condomínios alegaram desde o seu superfaturamento, falta de estudo de impacto ambiental, violação do Código de Obras e Edificações, piora na circulação de veículos automotores pelo bairro até o uso indevido dos recursos da Operação Urbana Faria Lima para financiamento de obra localizada fora do seu perímetro. Negada a liminar em 1ª instância, o Agravo de Instrumento interposto pelos Condomínios teve seu conhecimento negado pela 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por considerar que não havia provas *prima facie* da suposta ilegalidade das medidas da Municipalidade. Posteriormente, os Condomínios desistiram da ação de nunciação de obra nova, extinta, portanto, sem julgamento de mérito.

E Vitor Urcelino Diniz Silva (2016, p. 2-3), de forma mais incisiva:

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 às 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. (...) O interesse do mercado pela região da marginal pinheiros, ao longo das avenidas Faria Lima e Água

Espraiada 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). (...) 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.

A crítica não é isolada às Operações Urbanas Consorciadas, “observa-se atualmente o revigoramento dos debates sobre o Estatuto da Cidade, questionando sua efetividade, a baixa participação popular e sua utilização para legitimação de políticas engendradas por interesses particulares” (NETO; MOREIRA, 2013, p. 1), mas a elas tem sido dado um foco prioritário, dadas as peculiaridades acima tratadas.

E é na prática que as críticas se reafirmam. No caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha no Rio de Janeiro, houve severa crítica quanto à acentuação das desigualdades espaciais com a retirada dos moradores nativos da região portuária do Rio:

O distrito da Portuária era o mais proletário dentre os distritos centrais, em 2010, com 74% de trabalhadores manuais e apresentando queda em seu perfil social junto com elevado crescimento populacional na década: 2,1% ao ano (Tabela 10.18). O percentual da população residindo em favela chegava a 43% e a renda média dos chefes residentes apresentou queda (Tabela 10.20). Foi nesse quadro de precarização que se deu a violenta remoção de parcela dos moradores da área portuária para implantação do projeto de renovação denominado Porto Maravilha. (LAGO; CARDOSO, 2015, p. 383)

Apesar das críticas sociais, o êxito na arrecadação das CEPACs em São Paulo (aproximadamente R\$ 5.303.000,00 até 2012) prevaleceu na escolha de outros municípios em prever as Operações Urbanas Consorciadas em seus Planos Diretores e em implementá-las, como nos casos do Rio de Janeiro e Curitiba.

SOTTO (2015, p.220) relembra também que a antecipação dos recursos pela CEPAC também foi muito bem vista pelos gestores públicos:

Os CEPACs são um mecanismo interessante de financiamento pois, diversamente da outorga onerosa do direito de construir ou da alteração onerosa de uso, permitem antecipar os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento das intervenções urbanísticas previstas na Operação Urbana Consorciada.

E se as Operações Urbanas em São Paulo já eram alvo de crítica, como o faz FERREIRA e FIX ([s.d.]), para além dos muros paulistas, maiores críticas e entraves foram evidentes.

A iniciar pela experiência em Curitiba, com a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, autorizada pela Lei Municipal n. 13.909/2011 e Decreto Municipal n. 133/2012.

“Caracterizada como a maior operação urbana brasileira (com oferta de 4.475.000 metros quadrados de área adicional de construção), sua implementação ainda é muito recente, sendo seu decreto regulamentador sancionado apenas em 26 de janeiro de 2012.” (NETO; MOREIRA, 2013, p. 586)

A Operação Urbana Consorciada Linha Verde foi apresentada pela municipalidade de Curitiba como solução de problemas urbanísticos crônicos da cidade em função de uma característica peculiar:

Historicamente, a rota da BR-116 dividia a cidade de norte a sul, dificultando a interligação dos polos leste e oeste do município, o que somente veio a ser corrigido com a construção do Contorno Leste, em 2002, que passou a desviar o fluxo pesado para fora dos limites da cidade.

Contudo, a esta altura, a via que antes servia à ligação rodoviária já havia sido ocupada de forma desordenada, e sua área lindeira degradada. Restou à municipalidade a necessidade de revitalizar este importante eixo de integração intramunicipal, tanto em relação aos aspectos viários, como de ocupação para fins residenciais e de comércio local.

Há aproximadamente três décadas, o crescimento demográfico [de Curitiba] começou a acelerar-se, tornando necessárias diversas alterações em seu traçado urbano, sendo uma delas – e a mais recente – a transformação do trecho urbano da antiga BR-116 no

Eixo Metropolitano, também conhecido como Linha Verde. [...] [A Linha Verde] configura a principal alteração da estrutura urbana, desde a concepção [do planejamento urbano de Curitiba], que data dos anos 1960. (NETO; MOREIRA, 2013, p. 593)

Considerando a enorme extensão do perímetro urbano a ser revitalizado (e por conseguinte, os vultosos recursos que lhe seriam necessários), parecia que a Operação Urbana Consorciada seria o instrumento urbanístico mais adequado para alcançar tais objetivos.

Surgiu assim, a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, dividida em três setores (Norte, Central e Sul) e estes divididos em subsetores.

Com os 4.830.000 (quatro milhões e oitocentos e trinta) CEPACs previstos poderia ser arrecadado até R\$ 966.000.000 (novecentos e sessenta e seis milhões de reais), representando um acréscimo de potencial construtivo da ordem de 4.475.000 m² (quatro milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil metros quadrados), dispostos – desigualmente – ao longo dos 20km (vinte quilômetros) de extensão da Linha Verde.

Os questionamentos à Operação, contudo, se inicia já na sua fase normativa, como destacaram NETO e MOREIRA (2013):

A Lei nº 13.909/2011, que aprovou a Operação Urbana Linha Verde, relegou a elaboração do Plano de Prioridade de Intervenções (art. 19), do Plano e Projeto urbanístico (art. 20) e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/Rima) a uma etapa posterior, contradizendo-se ao disposto na Lei Municipal 11.266/04 (Plano Diretor Municipal de Curitiba), que supostamente deveria regê-lo. Complementarmente, apesar do programa de atendimento econômico e social ser mencionado enquanto um dos objetivos gerais da OU Linha Verde, não são previstos mecanismos para efetivá-lo nem mesmo definem-se quais os elementos mínimos que o compõem.

Como consectário lógico, a ausência de participação popular também passou a ser questionada, pois se a Lei que aprova a Operação Urbana não dispôs adequadamente sobre os Planos Urbanísticos e de Prioridade de Intervenções, a decisão pela utilização do instrumento não possui o prévio aval da população.

Com isso, parece forçoso reconhecer a pertinência da crítica sobre a perpetuação de desigualdades espaciais, isto é, de valorização do capital imobiliário em prol daqueles que já o detém, estando *“mais próxima a um mecanismo de dinamização do mercado imobiliário do que propriamente de um instrumento de fortalecimento da função social da cidade e da propriedade”* (NETO; MOREIRA; 2013, p.597).

Na prática, e já ultrapassando esses questionamentos, o primeiro leilão de CEPACs para a Operação Urbana Consorciada alcançou menos da metade da arrecadação estimada.

A prefeitura de Curitiba pretendia arrecadar R\$ 60 milhões através da venda de 300 mil títulos, 11% do valor para concretização do primeiro lote de obras na Linha Verde, calculado em R\$ 515 milhões. O leilão, que ocorreu em 26 de junho de 2012, arrecadou R\$ 28.317.600,00, com a participação de 18 investidores (FRAGA; GAVRILOFF, 2014, p. 78)

Apesar de ter sido considerado um sucesso pelo Banco do Brasil, pois as Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo e Rio de Janeiro terem obtido número menor de investidores, é preciso destacar que 70% da arrecadação foi feita por grandes construtoras para a edificação de um Shopping Center – o que, não necessariamente, volta-se aos interesses da população, já que pretendia-se que 75% (setenta e cinco por cento) das instalações fossem voltadas ao uso residencial (FRAGA; GAVRILOFF, 2014, p.71).

Já o segundo leilão, realizado em 24 de abril de 2014, obteve resultados frustrantes: esperava-se arrecadar R\$ 39.000.000,00 (trinta e nove milhões de reais) em CEPACS, mas pouco mais de 16% (dezesseis por cento) foi efetivamente vendido, representando um caixa de apenas R\$ 6.466.850,00 (seis milhões quatrocentos e sessenta e seis mil oitocentos e cinquenta reais), segundo fontes da Secretaria Municipal de Finanças.

Em 30 de junho de 2016 foi realizada uma nova oferta às CEPACs do primeiro leilão, esperando-se uma adesão de R\$ 11.517.072,00 (onze milhões,

quinhentos e dezessete mil e setenta e dois centavos). Contudo, o resultado foi, mais uma vez, inexpressivo, resultando em arrecadação de apenas R\$ 2.268.000,00 (dois milhões duzentos e sessenta e oito mil reais).

O cenário mais atualizado é desanimador. A expectativa é que R\$ 1.400.000.000,00 (um bilhão e quatrocentos milhões de reais) fossem arrecadados com a venda das CEPACs para custear as 22 (vinte e duas) intervenções previstas, contudo, desse total, apenas R\$ 37.052.450,00 (trinta e sete milhões, cinquenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta reais), isto é, menos de 3% (três por cento) do necessário.

A Operação Urbana Consorciada Linha Verde demonstrou, na prática, que a realização de operações faraônicas exigem uma ampla adesão dos investidores, e que os riscos inerentes ao mercado de capitais estão na contramão desse objetivo.

Sabendo-se, pois, que as Operações Urbanas Consorciadas exigem a oferta pública em Bolsa de Valores, o risco de insucesso na utilização deste instituto parece elevado demais para os benefícios que propõe.

Na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, muito embora a arrecadação das CEPACs tenha sido um sucesso – é dizer, a expectativa de captação de recursos foi integralmente alcançada – severas críticas lhe são aplicáveis, sobretudo em relação aos impactos sociais negativos (gentrificação) e os duvidosos resultados sob o ponto de vista do interesse público.

Explica-se.

A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha foi criada pela Lei Municipal Complementar n. 101/2009, para promover a reestruturação urbana da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), por meio da ampliação, articulação e

requalificação dos espaços livres de uso público da região, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região. (RIO DE JANEIRO, 2009)

Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) compreende a área portuária do Rio de Janeiro, englobando os bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro, São Cristóvão e Cidade Nova.

Por meio da Lei Municipal Complementar n. 102/2009, foi autorizado ao Poder Executivo a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro—CDURP para os fins específicos de: promover o desenvolvimento da supracitada zona, coordenar, colaborar, viabilizar ou executar implementação de concessões e outras formas de parcerias para o desenvolvimento da área limitada, gerindo patrimônio e podendo, inclusive, disponibilizar bens mediante contrapartida financeira.

Politicamente, a magnitude da Operação justificava-se em razão das Olimpíadas que seriam sediadas no Rio de Janeiro no ano de 2016, tendo sido necessárias diversas intervenções na área para criação de infraestrutura ao Parque Olímpico e potencialização do polo turístico da cidade.

Em verdade, apesar da região portuária do Rio de Janeiro ter passado por um grave período de degradação, sendo necessária a intervenção pública, a Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha não foi gestada para atender a este fim específico, mas para suprir as necessidades do evento esportivo, rigidamente acompanhadas por órgãos internacionais.

Neste contexto, não era admissível que o fracasso curitibano na venda das CEPACs pudesse se repetir no Rio de Janeiro, de modo que, também politicamente, buscou-se um investidor sólido que pudesse adquirir os 6.436.722 (seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, setecentos e vinte e dois) Certificados de Potencial Adicional de Construção em um único bloco, ao preço de

R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais), e investimento total de R\$ 3.508.013.490,00 (três bilhões, quinhentos e oito milhões, treze mil, quatrocentos e noventa reais).

A vultosa quantia foi adquirida com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerido pela Caixa Econômica, e será paga ao longo de 15 (quinze) anos, de modo que, somados os reajustes contratuais, estima-se que o investimento poderá chegar a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais).

A execução das obras do Porto Maravilha se realiza por meio da maior Parceria Público-Privada (PPP) do Brasil, assinada entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), empresa de capital misto criada pela prefeitura, e a concessionária vencedora da licitação pública, a Porto Novo S/A (formada pela construtora OAS LTDA, Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.). A Porto Novo vai administrar, por regime de concessão administrativa, os serviços e obras de revitalização, operação e manutenção da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro por 15 anos. No âmbito desse projeto de renovação urbana, são implementadas ações relacionadas à modernização da infraestrutura urbana, saneamento ambiental, redes de informática e telecomunicações, entre outros serviços. (JÚNIOR, 2015, p. 468-469)

Tal qual na Operação curitibana, as primeiras impressões foram positivas, destacando-se o total do investimento aportado, contudo, relatórios recentes da própria Caixa Econômica apontam que apenas 8,80% das CEPACs adquiridas foram efetivamente utilizadas nos empreendimentos da região, demonstrando o baixo interesse do mercado imobiliário na área.

E as críticas foram além.

A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha também foi objeto de críticas sociais em razão do processo de gentrificação e segregação instalado da região:

Sem a previsão e indução de um eixo habitacional popular, a OUC aprofundará a reprodução do histórico processo de segregação social dos segmentos de mais baixa renda, além de expor os segmentos sociais mais vulneráveis social e economicamente que já habitam a região portuária e demais bairros da área de planejamento

nº 1 (AP1), situados na faixa de 0 a 3 salários mínimos, aos efeitos da gentrificação do espaço urbano com a consequente expulsão desses segmentos a curto e médio prazos. (CARDOSO, 2013 p.73)

E complementa:

O processo de expropriação de terras e consequente segregação de famílias trabalhadoras da região portuária e a redefinição da ocupação do solo urbano dessa região por outras frações de classe deve ser compreendido a partir do processo de valorização fundiária decorrente da OUC do Porto e das novas funções e usos planejados para esse espaço. O perfil da população a ser atraída para esse território deve ser solvável e apta a consumir o espaço e seus novos atributos como os oferecidos pela cadeia produtiva do turismo e do entretenimento. Uma população fixa ou rotativa, não importa, mas com capacidade de consumir o espaço e de se inserir nos circuitos e fluxos de troca das mercadorias que passarão a estruturar a região portuária. (CARDOSO, 2013 p.73-74)

Isto é dizer que, apesar do integral aporte financeiro realizado pela Caixa Econômica Federal e o aparente status de sucesso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, a verdade é que o interesse público primário, aquele decorrente das necessidades da população residente da área degradada não foi privilegiado na atuação do Poder Público, tampouco o interesse privado do mercado imobiliário.

O sucesso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha está intimamente ligado aos interesses do evento esportivo que lhe conferia prazos de execução das obras, de modo que apenas esse interesse – transitório e efêmero – foi privilegiado na intervenção urbanística, sendo correto afirmar que a Operação Urbana Consorciada serviu apenas como instrumentalização dos planos que foram traçados para a realização dos jogos olímpicos de 2016.

De tudo, se conclui que as Operações Urbanas Consorciadas dependem da harmonização de diversos fatores, públicos e privados, e um intenso esforço e dedicação para alinhar esses interesses, praticamente inatingível, sobretudo em razão do longo período de implantação dessas operações, normalmente provisionados à razão de décadas em razão da grande extensão territorial a que são, habitualmente, autorizadas.

O dinamismo do cenário econômico e social raramente permitirá que Operações Urbanas Consorciadas se mantenham nos moldes em que foram planejadas, diferindo no tempo o

retorno financeiro daqueles que investiram na compra de CEPACs, que se tornam cada vez menos atrativas, de difícil acompanhamento e de obscura gestão.

4. OPERAÇÃO URBANA SIMPLIFICADA

4.1 Experiência em Belo Horizonte: marco legal, implantação e objetivos

Para justificar as Operações Urbanas Consorciadas no âmbito do Estatuto da Cidade, o Poder Legislativo Federal diz que:

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. (BRASIL, 2002, p. 79)

Sob essa mesma perspectiva, estão as Operações Urbanas Simplificadas, criação genuinamente mineira que, tal qual as operações urbanas consorciadas, foram pensadas antes mesmo do Estatuto da Cidade para dar soluções adequadas aos problemas locais, gerindo com eficiência os recursos públicos e aproveitando-se da expertise dos entes privados para suprir os anseios sociais, dinâmicas muito à frente de uma legislação federal.

Fruto da criatividade e autonomia conferida aos municípios para elaborar soluções aos problemas urbanísticos locais, as Operações Urbanas Simplificadas foram gestadas por Belo Horizonte, sendo a primeira menção feita em 1997.

Sob a titulação de “Operação Urbana” e com amparo no Plano Diretor da cidade, por meio da Lei Municipal n. 7.280/1997, a municipalidade de Belo Horizonte desafetou trecho de via pública e autorizou a permuta desta com área de propriedade privada, de modo que o Município recebeu também a construção de uma escadaria e o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) – que foram revertidos na execução de obras públicas pré-determinadas.

Apesar de primitiva, a operação realizada despertou no gestor público mineiro a possibilidade de serem alinhados os interesses públicos e privados – tal como nas

Operações Urbanas Consorciadas – de forma simples e eficiente, entregando à população a solução de suas demandas com a colaboração privada sem ter a necessidade de desembolso orçamentário.

Em 2001, já amadurecidos com as experiências bem sucedidas de São Paulo, mas cientes de que as operações deveriam se dar de forma mais concentrada, seja em relação aos custos, à extensão territorial de abrangência, aos entes privados realmente interessados e aos problemas sociais específicos, a Prefeitura de Belo Horizonte lança a Operação Urbana da Savassi.

A Savassi era uma região central de Belo Horizonte em acelerado processo de degradação e com vocação às atividades de comércio, sendo a poligonal traçada a partir da confluência da Avenida Cristóvão Colombo com a Rua dos Inconfidentes, seguindo até a Rua Rio Grande do Norte, daí até a Avenida do Contorno, desta até a Rua Fernandes Tourinho, em seguida, por esta até a Rua Sergipe e, finalmente, até o ponto inicial.

Os projetos desenvolvidos para a região incluíam a criação de um centro comercial, criação de ruas com acesso exclusivo para pedestres, estacionamentos subterrâneos, incentivos fiscais para instalação de letreiros luminosos, isenção tributária para atividades culturais e de entretenimento, sendo o centro comercial custeado, integralmente, pela iniciativa privada.

A necessidade pública àquele tempo era reordenar a ocupação de comércio informal da área, tradicionalmente ocupada por “camelôs”, mas a prefeitura não dispunha de recursos para financiar a construção do centro comercial. A operação foi desenhada para que a iniciativa privada, com expertise na área, o construísse e, em contrapartida, parâmetros urbanísticos seriam flexibilizados para a implementação de um empreendimento imobiliário em uma área nobre de Belo Horizonte.

A partir de então, novas operações urbanas foram projetadas em Belo Horizonte, bastando listar as da Vila Silveira, Fundação Furtado de Menezes, Avenida Oiapoque, Capitão Eduardo Gleba I, Parque Linear Bulevard Andradas, Bosque das Braunas, Centro de Convenções, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Tribunal

Regional do Trabalho, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, BHMorar Capitão Eduardo e Parque de Exposições.

Entre os anos de 2001 a 2014 foram autorizadas por lei a execução de 14 (quatorze) operações urbanas simplificadas no território de Belo Horizonte.

E para cada projeto, uma solução criativa é desenvolvida, e alguns exemplos se tornam marcantes.

Ainda tramitando na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, o projeto de Operação Urbana Simplificada prevista em parceria com a Associação Médica de Minas Gerais, a área de intervenção é de uma praça pública (Praça Afonso Arinos), degradada, e como contrapartida parâmetros urbanísticos serão flexibilizados para a revitalização da sede da Associação (em três lotes).

O interessante é observar que o empreendimento privado também deve atender ao interesse público, isto é, o projeto arquitetônico apresentado pela iniciativa privada também deverá atender aos conceitos mais modernos de arquitetura, como fachadas ativas e recuos frontais arborizados.

A praça em questão, já estava sendo estudada pela Prefeitura para uma requalificação, e já possuía projeto aprovado, em detalhamento de nível executivo para ser implementado, contudo, por falta de recursos, o processo foi paralisado.

A Operação Urbana Simplificada em questão permitiu que um projeto da Prefeitura fosse retomado, ofertando à população mais um espaço de convivência, sem necessitar da alocação de recursos públicos diretos.

Realidade muito próxima de outras cidades brasileiras, Belo Horizonte possuía diversos projetos arquitetônicos para a cidade, alguns já traçados em projetos executivos, mas que não eram efetivamente executado por falta de recursos públicos.

Neste sentido, a solução dada pelas Operações Urbanas Simplificadas de Belo Horizonte permitiu à referida prefeitura a criação de um verdadeiro banco de projetos, mapeando as intervenções necessárias no território municipal, de modo que, ao ser procurada pela iniciativa privada para a realização de uma Operação Urbana Simplificada, o ente municipal tenha algumas opções de projeto para servirem de contrapartida às flexibilizações pretendidas pelo ente privado.

Em outro interessante caso, também em tramitação na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, a proposta feita pelo empreendedor privado não exigia contrapartida em flexibilização de coeficiente de aproveitamento do solo – como habitual a esse tipo de operação – mas concentrar uma edificação, trazendo maior densidade, doando o restante do terreno à prefeitura para criação de um parque ambiental, conferindo privacidade aos moradores do futuro empreendimento residencial.

Em contrapartida, foi proposto o financiamento de obras de mobilidade e abertura de vias públicas para a ligação de uma zona especial de interesse social (ZEIS) às principais avenidas da localidade.

A interação entre o Poder Público e a iniciativa privada para o alcance de uma proposta viável é intensa. A evolução das Operações Urbanas Simplificadas demonstra que a satisfação do interesse público deve ser objeto de desejo de ambas as partes, sendo poderoso e libertador quando a Administração Pública percebe a importância da iniciativa privada para o desenvolvimento urbano, e *pari passu*, o empreendedor privado realiza que o adequado fornecimento de equipamentos públicos e bem estar social é essencial ao seu próprio desenvolvimento.

O ponto de equilíbrio e a beleza do instrumento urbano em questão, passa a ser o melhor interesse público, no qual a cidade se desenvolva em prol do bem estar de seus habitantes, racionalizando recursos públicos e fomentando a atividade empresária nos limites legais.

E sobre os poucos recursos públicos a que dispõem os municípios brasileiros, Christopher Aguiar (2012, p. 98) relembra:

Temos de considerar que a grande maioria dos municípios de nosso país registra uma pequena receita municipal oriunda de recolhimentos de impostos, taxas etc., o que impossibilita a realização de projetos de desenvolvimento e até mesmo de regularização urbana, sem contar, ainda, que 40% dessas receitas já estão comprometidas com as áreas da educação (25%) e saúde (15%), e outra parcela, com a folha de pagamento, infelizmente próximo do máximo permitido em lei.

A cada nova operação urbana simplificada, a utilização do instrumento era amadurecida e melhor organizada, sempre direcionada à solução de problemas sociais locais, específicos de uma área diminuta, com a instalação de equipamentos públicos de real interesse da população e capazes de produzir um sentimento maior de pertencimento à cidade.

A proposta das Operações Urbanas Simplificadas está alinhada com as propostas mais modernas de arquitetura e gestão pública de recursos, reproduzindo na prática o conceito de “acupuntura urbana”.

Criado pelo arquiteto e teórico social finlandês Marco Casagrande, reproduzido no Brasil, a “acupuntura urbana” é o conjunto de ações pontuais de revitalização, pequenas intervenções capazes de melhorar a qualidade de vida da cidade, tornando-a mais humana e sendo tão efetivas quanto as grandes intervenções.

As pequenas intervenções urbanas, que podem ser acompanhadas de perto, finalizadas em um curto espaço de tempo e com baixo financiamento trazem à população um sentimento de cuidado e solucionam problemas pontuais, de forma mais interativa com a cidade.

A exemplo da mobilidade, a construção de um grande viaduto pode significar uma reordenação positiva no fluxo de trânsito, mas ao realizar a requalificação de abrigos de parada de ônibus, espaço de real convivência humana, o impacto social é imediato. A sensação de cidade bem cuidada está intimamente ligada aos espaços públicos efetivamente habitados, como calçadas, paradas de ônibus, comércios

térreos, jardins, praças, áreas de convivência, monumentos históricos e instalações públicas.

Nas palavras de Lerner:

As intervenções urbanas pontuais podem ser comparadas à acupuntura. Um café pode ser insignificante para o conjunto de uma cidade mas pode ser o início importante do processo de reanimação de uma rua. Uma antiga casa em desuso que tenha se consolidado como referência de um bairro pode ser transformada em equipamento importante para os moradores locais, seja uma pequena biblioteca, seja um pequeno teatro. Um pequeno espaço transformado em jardinete, preferencialmente homenageando um personagem local querido da comunidade, pode ser o começo da revitalização de uma quadra. Um equipamento singelo, mas de utilidade para os moradores locais, pode se constituir em fator de identidade do bairro e estimular empreendimentos ao seu redor. Eleger esses pontos de acupuntura acontece no andar a cidade, no conversar com os moradores, no sentir a cidade como um organismo vivo, cuja pulsação deve mexer com a nossa sensibilidade. Porque a cidade é um todo orgânico, atuar em pontos vitais das vizinhanças é criar novas pulsações, revitalizando pontos enfraquecidos e criando novos estímulos. (LERNER, 2008)

Todo esse pensamento tem origem na expressão “direito à cidade”, intrínseco às discussões sobre a disputa pelo espaço que remontam – como já demonstrado – à criação das cidades e dominação do capital e meios de produção.

A expressão “direito à cidade” foi introduzida no debate sobre as cidades pelo sociólogo Henry Lefebvre em 1969 em um livro que ele denominou justamente de “Le droit à la Ville”, título que foi literalmente traduzido no Brasil como ‘O direito à cidade’ (LEFEBVRE, 1991). (...). A principal contribuição de Lefebvre, talvez, tenha sido demonstrar a necessidade de instaurar um novo olhar sobre as cidades, um olhar que rompesse com a cisão entre a técnica do urbanismo e a filosofia sobre a cidade. (ALFONSIN, 2011 p. 34)

O papel da acupuntura urbana nos cenários de segregação social criados pela disputa pelo espaço é fundamental, pois traz dignidade às áreas degradadas, atendendo às demandas específicas de cada localidade, com uma dimensão microscópica de espaço, mas fundamental à valorização da vida em sociedade.

A disputa pelo espaço evidencia os problemas urbanos e determina a necessidade de encontrar formas sustentáveis de habitar, trabalhar e

circular na cidade. Em outras palavras, a sustentabilidade urbana é um dos grandes desafios dos tempos atuais. (PEREIRA; SANTOS, 2010, [s.p.]

Na experiência mineira, o sucesso das Operações Urbanas Simplificadas está associada à uma gestão pública organizada, que atualmente conta com o destaque de profissionais especializados (arquitetos, engenheiros e economistas) para avaliar cada proposta enviada pela iniciativa privada e alinhá-los à projetos urbanísticos já elaborados, mas não viabilizados por falta de recursos.

Até 2014, não havia procedimento de cumprimento obrigatório para implantação das Operações Urbanas Simplificadas em Belo Horizonte, isto é dizer, as negociações entre o ente público e a iniciativa privada ocorriam de forma discricionária entre os secretários municipais e os empresários.

Com a edição do Decreto Municipal 15.758/2017, as Operações Urbanas Simplificadas passaram a tramitar de acordo com um procedimento próprio, segundo a qual a proposição pode ser feita pela Administração Pública, mas também pela iniciativa privada (pessoas físicas e jurídicas), com a instauração de processo administrativo específico na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano para análise técnica.

São etapas do processo administrativo: (i) protocolo, contendo caracterização da proposta e estudos técnicos básicos de impacto ambiental; (ii) emissão de relatório técnico de diretrizes urbanísticas da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano; (iii) apresentação da proposta completa e detalhada pelo Empreendedor; (iv) emissão de parecer técnico pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, contendo avaliação quanto aos aspectos urbanísticos e em relação ao interesse público da proposta, com estimativa preliminar da contrapartida a ser exigida do empreendedor; (v) realização de audiência pública; (vi) assinatura de Termo de Conduta Urbanística entre o Executivo Municipal e o empreendedor privado; (vii) encaminhamento de projeto de lei específica, pelo Executivo, à Câmara de Vereadores; (viii) execução da Operação Urbana Simplificada.

O histórico das Operações Urbanas Simplificadas assemelha-se muito à criação das Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo, formalizada através da tríade: Poder Público, Iniciativa Privada e Participação Populares para a resolução de problemas sociais específicos a uma determinada comunidade com a coordenação da Administração Pública e Execução pela Iniciativa privada.

Doutra banda, tem-se que a Operação Urbana Simplificada de Belo Horizonte é considerado um instrumento urbanístico inovador, tão – ou mais – eficiente que os instrumentos urbanísticos tradicionais, previstos no Estatuto da Cidade.

Partindo desse marco inicial, de convergência entre os institutos, é que se segue a análise comparativa com vistas à ressignificação da gestão urbana, isto é, de quebra do cultural hábito brasileiro de realização de grandes obras de revitalização para focalizar em pequenas intervenções, mais humanas e de maior interesse local, com menor esforço e dispersão de recursos (inclusive, financeiros) com igual efetividade.

4.2 Pontos de convergência com a Operação Urbana Consorciada: enfrentamento dos entraves e soluções

Como visto, as Operações Urbanas Consorciadas e Simplificadas convergem no interesse comum de revitalizar áreas degradadas, requalificando os espaços de habitação e convivência, diminuindo a segregação espacial e a correlata exclusão social.

Vale lembrar o escopo das Operações Urbanas Consorciadas:

O escopo da Operação Urbana Consorciada é, obviamente, buscar as trans -formações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental de uma área delimitada na lei municipal específica, e ter como base o plano diretor. Para tanto, o município estará obrigado a estabelecer um programa de intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região atingida pela operação urbana consorciada, levando em consideração, sempre, 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 provimento de habitações de interesse social para a população

eventualmente moradora em habitações subnormais atingida pelas intervenções necessárias (AGUIAR, 2012, p. 98)

Eis o ponto comum a ambas. A certeza de que a requalificação dos espaços de moradia e convivência são essenciais à melhoria do aspecto urbano.

Assim a importância de focalizar a leitura do território. Pois assentamentos afastados das áreas onde há concentração de serviços públicos, tornam a oportunização destes serviços dispendiosa, ao prejudicarem os princípios de racionalização e otimização dos recursos públicos. E obviamente esta segregação espacial deve ser destacada, já que promove a exclusão social (MUSSI, 2011, p. 88)

O desafio a ser enfrentado, também é idêntico:

A disputa pelo espaço evidencia os problemas urbanos e determina a necessidade de encontrar formas sustentáveis de habitar, trabalhar e circular na cidade. Em outras palavras, a sustentabilidade urbana é um dos grandes desafios dos tempos atuais. No Brasil, uma das causas da degradação é a falta de compromisso das políticas públicas com a problemática ambiental – que foi tratada, até pouco tempo, como a antítese do desenvolvimento econômico. Nos anos 1970, quando o meio ambiente começou a entrar na agenda da política internacional, o governo brasileiro afirmou seu compromisso com o desenvolvimento, que não poderia ser limitado por questões ambientais, ao defender o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979). Outro aspecto é que o urbano e o ambiental, dois lados de uma mesma moeda, receberam tratamentos divorciados e muitas vezes até contraditórios, evidenciando absoluta falta de diálogo entre as duas esferas. O equilíbrio ambiental e a sustentabilidade urbana, dois direitos difusos e fundamentais, tornaram-se objeto de disputa entre o Poder Público e o mercado imobiliário. O primeiro é o responsável pela tutela dos direitos difusos e, nesse sentido, deveria estar comprometido com o princípio das cidades sustentáveis. No entanto, tal compromisso muitas vezes deixa de ser prioridade em face da defesa de outros direitos sociais, em particular o direito ao trabalho, que supostamente se amplia com o avanço do processo de desenvolvimento econômico. (PEREIRA; SANTOS, 2010, [s.p.]

Também lhe são comuns a percepção de que a parceria com a iniciativa privada pode ser bastante proveitosa, reduzindo o dispêndio de recursos públicos e fomentando a atividade empreendedora – o que jamais pode ultrapassar os limites da legalidade ou retirar o foco do instrumento: a demanda social, e pública, que interessa aos munícipes.

Todavia, a abordagem para solucionar a degradação e a medida da parceria com a iniciativa privada, nas duas operações, são completamente díspares, de modo que, em leitura final dos dois instrumentos, seus históricos, procedimentos e experiências, parece-nos que as Operações Urbanas Simplificadas congrega maior precisão e eficiência.

A iniciar pela abordagem. Nas Operações Urbanas Consorciadas são utilizadas grandes áreas degradadas para intervenção, o que justifica-se em razão da aplicação das CEPACs. Observa-se que, quanto menor a área de abrangência, menor será a área de aplicação das CEPACs, e potencialmente, menor o interesse privado na sua aquisição, gerando menor receita.

No mesmo sentido, a aplicação de Operações Urbanas Consorciadas em uma poligonal encravada em áreas de degradação, não atrairá o interesse dos investidores. Torna-se necessário revitalizar uma enorme área, que demonstre aos investidores evidências de rentabilidade e retorno dos aportes que farão por meio da aquisição das CEPACs.

E neste quesito, é necessário que o projeto apresentado ao público seja sólido e a que a Administração Pública possua credibilidade, demonstre competência na gestão de recursos e de planejamento. Operações Urbanas lançadas por Prefeituras mal avaliadas e desorganizadas jamais irão inspirar a confiança necessária para que a iniciativa privada adquira CEPACs, até mesmo porque o período estimado para o retorno desses investimentos ultrapassa os períodos de legislatura no Brasil.

Isto é dizer que, uma Prefeitura que esteja se recuperando de uma grave crise de administração, finais de mandato e legislaturas muito recentes, que ainda estejam “colocando a casa em ordem” podem não inspirar a confiança de investidores, comprometendo o sucesso das Operações Urbanas Consorciadas.

Eis então o primeiro grande entrave das Operações Urbanas Consorciadas: a confluência de fatores políticos específicos e subjetivos que inspirem nos investidores a confiança de que a proposta de revitalização feita pela municipalidade

seja exequível, não só do ponto de vista técnico, de uma boa apresentação ao público, mas também de condições políticas e de gestão pública à sua concretização.

Considerando então, a larga extensão territorial das Operações Urbanas Consorciadas, surge uma nova peculiaridade: a sobreposição de demandas públicas. Isto é, quanto maior a área de aplicação, maiores serão os interesses públicos a serem conciliados: moradia, transporte, sustentabilidade, oferta de equipamentos públicos, cada um demandando mais de uma intervenção e se sobrepondo uns aos outros.

Veja, por exemplo, que ao criar uma grande avenida, o fluxo de pessoas e veículos será aumentado e a oferta de transporte público deverá ser aumentada. Ao seu turno, a flexibilização dos parâmetros urbanísticos traz maior densidade populacional, demandando maior oferta de equipamentos e serviços públicos, desde a coleta de lixo até o policiamento.

Todos esses fatores precisam ser meticulosamente estudados, e as condições e projeções serem estressadas, para que as intervenções não sejam efetivamente benéficas à comunidade, resolvendo demandas às custas de novos problemas.

As Operações Urbanas Consorciadas também são marcadas pelo longo período de tempo em que são implementadas. E não poderia ser diferente, com uma enorme área a ser contemplada e múltiplas intervenções a serem realizadas, as Operações Urbanas Consorciadas naturalmente caminham a passos lentos, com pouca visibilidade pela população – isto porque, problemas diários da população, como tráfego lento de veículos, por exemplo, demoram dois ou três anos para serem resolvidos com a construção de um viaduto e às custas de todo o transtorno de uma obra pública (incluindo lentos processos de licitação de obra pública, passando meses apenas com a placa de obra, modificação de trânsito e readequação de vias).

É também peculiar a confluência do interesse do mercado imobiliário na área, não bastando identificar a necessidade de reurbanização da área e a crença do investidor, pois sem que haja o atrativo à construção de empreendimentos

imobiliários na área, os espaços sem utilização são propensos à criação de assentamentos precários, degradando mais uma vez a área de objeto do instrumento.

Em suma, as Operações Urbanas Consorciadas surgem da verificação, pelo Poder Público, da necessidade de revitalização de determinada área e a oferta pública, independente da demonstração prévia de interesse de investidores e mercado imobiliário, resumindo a participação desses ao financiamento das intervenções.

Em paralelo, as Operações Urbanas Simplificadas, que como visto, possuem objetivo comum às Operações Urbanas Consorciadas, se valem de abordagem específica, efetivamente participativa, e por isso mais eficiente, como passa a demonstrar.

Sobre o primeiro entrave, as Operações Urbanas Simplificadas ocorrem em áreas diminutas da cidade, singulares como preceitua o conceito de acupuntura urbana, de modo que a importância de fatores políticos e de gestão pública são minimizados.

Bem assim, a sistematização do procedimento administrativo, como prevê o Decreto Municipal n. 15.758/2014 de Belo Horizonte, confere impessoalidade ao instrumento, garantia constitucional à Administração e administrados, e portanto, maior segurança à efetividade da operação.

Observe que o ponto de partida das Operações Urbanas Simplificadas é a apresentação de projeto, pelo Poder Público ou pela Iniciativa Privada, que só se desenvolverá se houver o interesse mútuo a ambos. A parceria dos entes públicos e privados ocorre previamente ao lançamento da Operação; as intervenções e contrapartidas são gestadas em efetiva parceria entre os entes públicos e privados, eliminando a figura do mero investidor e potencial especulador.

O Poder Público apresenta as propostas de revitalização e operacionalização de projetos do seu interesse e a Iniciativa Privada apresenta os seus interesses de contrapartida. O procedimento, neste caso, só avança à consulta pública se houver entendimento entre as partes, isto é, se Poder Público e Empreendedor privado

estiverem de acordo com o custeio das intervenções e flexibilização de parâmetros urbanísticos.

Em um terceiro passo, e já com avançado estado de detalhamento do projeto, inclusive executivo, a audiência pública ocorre para que a comunidade local possa certificar que lhe é realmente interessante as intervenções avalizadas pelo Poder Público e as contrapartidas do ente privado. Apesar de toda a legitimidade da Administração Pública, conferida pelo processo eleitoral, são os cidadãos que podem mensurar de forma efetiva o que lhes interessa.

As Operações Urbanas Simplificadas, ao inverter a ordem de procedimento das Operações Urbanas Consorciadas, trazendo à baila a perspectiva privada sobre o real interesse destes em concretizar as intervenções elimina o risco verificado no caso do Rio de Janeiro – em que apesar do aporte da Caixa Econômica Federal, não houve efetivo engajamento do mercado imobiliário pela área – e também no caso de Curitiba – em que a expectativa de arrecadação inviabilizou o cronograma de obras, prorrogando indefinidamente a conclusão da Operação Urbana e sujeitando a população ao mero enfrentamento dos transtornos de obra sem a efetiva perspectiva de solução dos problemas urbanos.

E se não houver interesse privado na proposta de Operação Urbana Simplificada feita pela Administração Pública, não restará a esta outra opção senão custeá-la com recursos próprios como já ocorre nas demandas públicas.

As Operações Urbanas Simplificadas se apresentam como mecanismo de viabilidade de intervenções que são importantes, não só para a municipalidade, mas que também interessem à iniciativa privada, priorizando a alocação de recursos públicos apenas para as intervenções que apesar do desinteresse privado – que sem hipocrisia, visam a obtenção de lucro – sejam necessárias ao desenvolvimento da cidade.

Também sob o ponto de vista da extensão de intervenções, o benefício das Operações Urbanas Simplificadas consubstancia no baixo risco de interferência entre as intervenções. Isto é, uma operação que vise, exclusivamente, a

recuperação de um casarão tombado pelo patrimônio histórico e em degradação dificilmente impactará no fluxo de veículos e densidade populacional da área.

Contudo, será crucial para extirpar o risco de desabamento, o uso e ocupação precária (a exemplo dos “cortiços”) e, ao mesmo tempo, valorizar a identidade cultural da área, podendo servir ao oferecimento de serviços públicos, como museu, posto de saúde, escola, dentre outros.

Minimizam-se também os riscos de que a revitalização consolide um processo de gentrificação, nova segregação social e especulação imobiliária, críticas comuns às Operações Urbanas Consorciadas e as suas desapropriações.

No caso das Operações Urbanas Simplificadas a parceira é firmada de modo que a Administração Pública atue como coordenadora das intervenções, ditando os contornos do projeto, enquanto que a iniciativa privada, com sua expertise, o execute, sem intermediários ou meros financiadores.

A intenção de parceria não é meramente de financiamento, mas de uso da expertise do ente privado, como visto na Operação Urbana Simplificada Savassi, na qual o empreendedor que se dispôs a construir o centro comercial pretendido pela municipalidade já atuava na construção de shoppings centers – inclusive utilizando a contrapartida de flexibilização para erguer novo shopping em área nobre da cidade.

Em contraposição aos longos períodos de obra das Operações Urbanas Consorciadas, o modelo simplificado de Belo Horizonte também apresenta vantagens.

Como dito, a percepção social das mudanças é essencial para a valorização da identidade local, minimizando o tempo de exposição da população aos transtornos de obra e ofertando, em um diminuto espaço de tempo, a efetiva solução para pequenos problemas.

O que não significa inviabilizar grandes obras, pois a despeito da criação de uma grande avenida, é possível modernizar – com poucos recursos e em pouco tempo –

as paradas de ônibus, ou criar espaços subterrâneos de estacionamento, facilitando o trânsito de pedestres e diminuindo a circulação de automóveis.

A bem da verdade, as grandes intervenções gestadas nas Operações Urbanas Consorciadas partem de problemas urbanos ocasionados pela sua falta de humanização, e sobretudo os grandes deslocamentos proporcionados pelo conceito de Cidade Espreada.

Na forma de cidade espreada, as áreas de habitação, trabalho e lazer são segregadas, sendo comuns as “zonas exclusivamente residenciais” tornando necessários grandes deslocamentos, impossíveis de realizar-se a pé, aumentando o fluxo de veículos e tornando irregular o fluxo de pessoas.

Isto é, áreas de grande movimentação em “dias úteis”, como os centros financeiros da cidade, são completamente desabitados durante os finais de semana, subutilizados e propensos à criminalidade.

Em sentido oposto, e já alinhado ao conceito de cidade compacta, as propostas de Operações Urbanas Simplificadas em Belo Horizonte contemplam a utilização mista dos espaços – residenciais e comerciais – e a humanização do convívio com a cidade.

Seguindo neste conceito, as pessoas passam a conviver no espaço urbano e não só transitar por ele (como na malha automotiva) tornando o processo de degradação das áreas urbanas e a segregação espacial mais lento, e conseqüentemente, cada vez menos necessárias as Operações Urbanas Consorciadas e a assunção dos riscos a elas inerentes.

Em arremate, contudo, é preciso lembrar que o sucesso das Operações Urbanas Simplificadas e a sua reprodução por outros municípios também carece de cuidados, não sendo possível tratá-la como panaceia aos problemas urbanos.

Isto porque, apesar de apresentar soluções a alguns dos principais entraves observados nas experiências de Operação Urbana Consorciada (principalmente

aquelas realizadas fora da cidade de São Paulo), as Operações Urbanas Simplificadas necessitam um esforço organizacional da Administração Pública – com dedicação exclusiva de servidores e órgãos de secretaria para a avaliação das propostas e negociações – bem como um intenso e incessante cuidado com a *res publica*.

O que significa dizer um cuidado extremado, inflexível e impessoal com os entes privados, o estabelecimento de regras de *compliance* que permita o desenvolvimento das atividades sem privilégios a quem quer que seja, sem desfocar do real interesse público.

E neste quesito a participação popular (assegurada pelas audiências públicas) e a conscientização dos cidadãos sobre a importância da cidade e seus espaços públicos, são essenciais para a fiscalização dessas parcerias, não sendo admissível a estruturação de operações desta natureza sem prévia consulta pública.

5. CONCLUSÃO

Concluída a leitura das referências bibliográficas, não restam dúvidas de que a base constitucional de autonomia conferida aos Municípios aliada a um gestor público consciente da importância do mercado imobiliário para o seu próprio desenvolvimento e garantidora da participação popular são pedras fundamentais à uma adequada gestão do território e, por consequente, da utilização das melhores técnicas urbanísticas para garantir aos seus cidadãos o exercício efetivo do Direito à Cidade.

Verdade seja dita, os processos de urbanização no Brasil se desenvolveram quase sem nenhum controle:

A relação entre o crescimento da população urbana e a problemática ambiental é evidente: à medida que se observa o crescimento urbano, aumenta a necessidade do uso de carros, e os movimentos pendulares refletem-se nos índices de poluentes emitidos na atmosfera. Um dos aspectos mais preocupantes é a redução das áreas verdes, que vão sendo destruídas para dar lugar a moradias, à infraestrutura viária ou ao lazer urbano (parques, shoppings etc.). As grandes cidades vão experimentando um processo de crescente impermeabilização do solo, o que tende a aumentar a vulnerabilidade frente às intempéries climáticas. O rápido crescimento da população urbana deveria vir acompanhado de políticas que regulassem o uso do solo, de modo a preservar a sustentabilidade da expansão urbana. No Brasil, no entanto, a já referida primazia do desenvolvimento econômico sobre a tutela urbano-ambiental levou à opção governamental pela omissão, que resultou no crescimento desordenado das cidades, alimentado por fluxos migratórios intensos (Martine, 1995). Os investimentos do Estado em algumas áreas e a sua ausência em outras contribuiu para o surgimento de um território espacial e socialmente fragmentado. (PEREIRA; SANTOS, 2010, [s.p.]

E neste cenário, a proposta das Operações Urbanas Consorciadas, de grandes intervenções capazes de revitalizar enormes áreas pode parecer um milagre:

Tornou-se ainda mais claro, com o encerramento deste trabalho monográfico, que a Operação Urbana Simplificada se trata de um instrumento de política urbana inovador e adequado à solução dos problemas que as Operações Urbanas Consorciadas buscam enfrentar. Com um enfoque localizado e com salutar diálogo

entre sociedade e empreendedores imobiliários, Belo Horizonte demonstrou ter compreendido muito melhor os ensinamentos de Jayme Lerner do que a cidade à qual este importante arquiteto dedicou a sua vida, Curitiba.

O tratamento individualizado e pontual das Operações Urbanas Simplificadas é diametralmente oposto ao propósito faraônico das Operações Urbanas Consorciadas, trazendo ao cidadão não só melhores condições de acompanhar o andamento das obras (transparência), mas também a sensação de pertencimento à cidade, sentimento associado ao bem estar e que estimula a vivência do bairro e das ruas.

Ainda pouco estudadas, sendo escassas as fontes bibliográficas sobre as Operações Urbanas Simplificadas, é possível notar que apesar da ausência teórica, a prática do instrumento urbanístico é muito marcante e significativa para a realidade dos habitantes de Belo Horizonte.

As Operações Urbanas Simplificadas constituem uma oportunidade de promover uma intervenção mais ágil do espaço público, melhorando aspectos locais que se dependessem exclusivamente da iniciativa público demandariam maior tempo de planejamento e execução.

E não se trata de reconhecer as Operações Urbanas Simplificadas como instrumento urbanístico superior aos demais, mas como uma alternativa à utilização desarrazoada das Operações Urbanas Consorciadas, principalmente quando fora da cidade de São Paulo – onde naturalmente já se convergem os elementos financeiros à sua operacionalização.

Em análise final, observa-se que tal qual as Operações Urbanas Consorciadas, as Operações Urbanas Simplificadas prescindem de um nível avançado de organização da Administração Pública e o estabelecimento de regras de *compliance* que minimizem os riscos de corrupção.

Isto porque, para o sucesso das Operações Urbanas Simplificadas também é necessária a harmonização de interesses públicos e privados, o que significa

potencial risco de que os interesses privados possam se sobrepor aos interesses públicos.

É importante notar, neste quesito, o papel crucial que a participação popular exerce sobre este quesito, como fiscalizadora da gestão pública e garantidora da equivalência harmônica de interesses.

Por óbvio, o alcance desse nível de consciência não depende, exclusivamente, de conhecimentos técnicos sobre a legislação urbana e parâmetros urbanísticos, mas a percepção de que Administração Pública e iniciativa privada devem convergir seus interesses em prol do desenvolvimento da cidade.

Pensar diferente, inclusive, seria um contrassenso às reflexões desenvolvidas no primeiro capítulo desta monografia, no qual restou inequívoco que as peculiaridades de cada cidade é que darão o norte ao gestor público no desenvolvimento de soluções adequadas às suas demandas.

Com isso, demonstra-se que o exemplo dado por Belo Horizonte na criação de um instrumento de política urbana própria, com gestão participativa e organização da máquina pública é o grande trunfo permitido pelo princípio constitucional da autonomia dos entes federados para que o direito fundamental à cidade seja plenamente exercido pelos cidadãos.

E o mais importante legado que se verifica no caso das Operações Urbanas Simplificadas é a importância de que Administração Pública e administrados conscientizem-se da sua realidade e busquem soluções efetivas para os problemas que lhe são peculiares.

Como visto, não será eficaz a previsão de Operações Urbanas Simplificadas em municípios que não tenham atingido o nível de organização necessária para gestar e acompanhar o desenvolvimento dos projetos.

É necessário, a cada municipalidade, fazer uma releitura do seu território e dos problemas enfrentados, estabelecendo prioridades e modos de abordagem eficazes,

e a partir de então, estabelecer diálogo aberto com a iniciativa privada e os cidadãos – e não impositivo, como a experiência revela – convergindo interesses em prol do desenvolvimento da cidade.

E mais ainda.

É imperativo o diálogo dos entes públicos e privados com a sociedade, uma harmonização dos interesses coletivos e a percepção de que, ao se buscar a satisfação das demandas sociais públicas o poder municipal será fortalecido e os empreendedores privados terão melhores condições de desenvolvimento dos seus negócios.

Não menos importante, é necessário aos municípios que estejam atentos às demandas coletivas e aos conceitos mais modernos de arquitetura, como as cidades compactas, fachadas ativas, recuos frontais arborizados, comércios térreos, e outros tantos elementos que viabilizem o exercício do direito à cidade.

Trata-se da responsabilidade territorial, na qual compete a cada cidade a gestão do seu próprio território, devendo fazê-lo com máxima atenção às especificidades locais, compreendendo as suas limitações e peculiaridades para projetar parâmetros urbanísticos que tragam conforto aos seus habitantes.

A tendência mundial neste quesito é a valorização das áreas de convivência, das identidades locais e da humanização dos espaços públicos.

E instrumentos urbanísticos inovadores como as Operações Urbanas Simplificadas traduzem, com muita propriedade, esses ideais: pequenas e rápidas intervenções – se comparadas com as operações urbanas consorciadas – com igual apoio da iniciativa privada e o aval da sociedade (por meio das audiências públicas), tudo em prol de interesses públicos e com máxima eficiência.

O resultado de todo o estudo e esforço neste trabalho monográfico leva a crer que quanto mais exemplos de autonomia, como as Operações Urbanas Simplificadas de Belo Horizonte e quanto menos cópias não-racionalizadas entre os Planos Diretores

pelo Brasil afora, mais próximos estaremos de alcançar, em cada cidade, uma melhor distribuição fundiária – realidade que dará um salto de qualidade na vida de todos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. Operação Urbana Consorciada. Revista Direito Mackenzie, v. 5, n. 2, 2012. Disponível em <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/5075>> Acesso em 11 mar. 2017

ALFONSIN, Betania. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edésio (coord. e coautores). Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey Editora; Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Planejamento urbano: análise das experiências brasileira e francesa no planejamento e na fiscalidade urbanística. Revista de Direito Administrativo, v. 245, p. 128-157, 2007. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42125>> Acesso em 13 mar. 2017

ANGELI, Paula Abranches Lopes de et al. As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano: estudo de caso da cidade de São Paulo-SP. 2011. Disponível em <<http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/95>> Acesso em 08 mar. 2017

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Sobre a questão urbana. Revista da Faculdade de Direito de Campos, 2000. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/25366/sobre_questao_urbana.pdf> Acesso em 11 mar. 2017

BELO HORIZONTE, Lei nº 9.568, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre a Operação Urbana do Parque Linear Bulevard Andradas. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 11 de junho de 2008.

_____, Lei nº 9679, de 30 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 31 de dezembro de 2008.

_____, Lei nº 9.366, de 28 de maio de 2007. Dispõe sobre a Operação Urbana do Edifício Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 29 de maio de 2007.

_____, Lei nº 10.521, de 24 de agosto de 2012. Institui a Operação Urbana Simplificada do Centro de Convenções do Município de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 25 de agosto de 2012.

_____, Lei nº 10.703, de 13 de janeiro de 2014. Institui a Operação Urbana Simplificada do Parque de Exposições da Gameleira e do Centro de Convenções do

Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 14 de janeiro de 2014.

_____, Lei nº 10.731, de 23 de maio de 2014. Institui a Operação Urbana Simplificada do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 24 de maio de 2014

_____, Lei nº 10.705, de 16 de janeiro de 2014. Institui a Operação Urbana BH Morar/Capitão Eduardo, altera o Título III das Disposições Transitórias da Lei nº 9.959/10 e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 17 de janeiro de 2014

_____, Decreto nº 10.775, de 9 de agosto de 2001. Regulamenta a Lei 8.174, de 19 de janeiro de 2001, que “dispõe sobre a criação de centro comercial em vias públicas da região da Savassi”. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 10 de agosto de 2001.

_____, Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010. Altera as leis nº 7.165/96 – que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte – e nº 7.166/96 – que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 21 de julho de 2010.

_____, Decreto nº 15.758, de 07 de novembro de 2014. Estabelece procedimento para a instituição de Operações Urbanas Simplificadas. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 08 de novembro de 2014.

_____, Lei nº 7.280, de 30 de janeiro de 1997. Dispõe sobre desafetação de trecho de via pública, autorização para permuta de imóvel e recebimento de contrapartida, mediante operação urbana. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 31 de janeiro de 1997.

_____, Lei nº 8.174, de 19 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a criação de centro comercial em vias públicas da região da Savassi. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 20 de janeiro de 2001.

_____, Lei nº 10.521, de 24 de agosto de 2012. Institui a Operação Urbana Simplificada do Centro de Convenções do Município de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 25 de agosto de 2012.

_____, Lei nº 8.299, de 31 de dezembro de 2001. Institui a Operação Urbana Vila Silveira e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 02 de janeiro de 2002.

_____, Lei nº 8.431, de 10 de outubro de 2002. Institui a Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes/Barreiro, no Bairro Bonsucesso. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 11 de outubro de 2002.

_____, Lei nº 8.728, de 30 de dezembro de 2003. Institui a Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 11 de outubro de 2002.

_____, Lei nº 9.065, de 17 de janeiro de 2005. Institui a Operação Urbana da área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. 19 de janeiro de 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 mar. 2017.

_____, O Estatuto da Cidade e outras leis nacionais no campo do direito urbanístico. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br>> Acesso em 11 mar. 2017

_____, LEI nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.html>. Acesso em: 04 mar.2017.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatute_Cove_Port.pdf> Acesso em 10 de mar. 2017

CORBUSIER, Le; GIRAUDOUX, Jean. A carta de Atenas. Hucitec, 1993. Disponível em <https://monoskop.org/images/1/1a/Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf> Acesso em 09 mar. 2017

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. O projeto porto maravilha e operação urbana consorciada da região do porto do Rio de Janeiro. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, n. 1, p. 115-143, 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/view/73565>> Acesso em 11 de mar. 2017.

DA SILVA, José Afonso. Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 75, p. 227-238, 1980. Disponível em < <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66903>> Acesso em 12 mar. 2017

DE CARVALHO, José Camapum; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Considerações sobre o Estatuto da Cidade. Revista de Informação Legislativa, p. 121, 2009. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496914/RIL182.pdf?sequence=1#page=122>> Acesso em 08 mar. 2017.

DE QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar. RIO DE JANEIRO: transformações na ordem urbana. Letra Capital Editora, 2015.

DOS DEPUTADOS, Câmara. Lei n. 10257 de 10 de julho: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em: <<http://www.institutobuzios.org.br/documentos/estatuto%20da%20cidade.pdf>> Acesso em 11 mar. 2017

FERREIRA, João SW; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Folha de S. Paulo, v. 17, 2001. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_cepacfalsomilagre.pdf> Acesso em 10 mar. 2017

FIORAVANTI, Livia Maschio. Operações urbanas e megaprojetos: entre escalas e discursos. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 15, 2013.

GAVRILOFF, Ana Carolina Martins; FRAGA, Nilson Cesar. Instrumentos de Gestão Urbana e a Evolução da Ocupação em Curitiba: O Caso da Operação Urbana Consorciada Linha Verde. Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium, v. 5, n. 1, 2014. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/22548>> Acesso em 12 mar. 2017

GOUVÊA, Denise; RIBEIRO, Sandra. A revisão da Lei Federal nº 6766/79—novas regras no “jogo” da cidade?. 2010. Disponível em <<http://www.cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Gouvea.pdf>> Acesso em 09 mar. 2017

GUIMARAENS, Maria Etelvina. Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana. Revista da Faculdade de Direito Uniritter, v. 1, n. 11, 2012. Disponível em: <<http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/view/465/288>> Acesso em 10 mar. 2017

LEITE, Carlos. Instrumentos urbanos inovadores. ARCOweb. 24 mai. 2016. Disponível em: <<https://arcoweb.com.br/noticias/artigos/carlos-leite-instrumentos-urbanos-inovadores>> Acesso em 10 mar. 2017

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. Porto Alegre. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira_operacoesurbanasconsorc.pdf> Acesso em 11 mar. 2017

MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios Constitucionais do Direito Urbanístico. Revista Virtual Direito Brasil, São Paulo, v. 3, n. 1, 2009. Disponível em <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38623449/direito_urbanistico.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1491171146&Signature=mGDeAmM%2FBxIDdiLrRxAcAzGHunc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDireito_urbanistico.pdf> Acesso em 14 mar. 2017

MONTANDON, Daniel Todtmann. Estudo da Operação Urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 12, 2007.

MUKAI, Toshio. O estatuto da cidade. Revista de Direito Administrativo, v. 225, p. 343-348, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47581>> Acesso em 10 mar. 2017

MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. Estatuto da Cidade: Os desafios da cidade justa. Passo Fundo: Imed-Faculdade Meridional, 2011.

NETO, Paulo Nascimento; MOREIRA, Tomás Antonio. Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. Cadernos Metrópole, v. 15, n. 30, p. 583-603, 2013. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/17502/13035>> Acesso em 05 mar. 2017

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. Seminário Internacional da Lares: Mercado Imobiliário e sua Responsabilidade no Processo de Desenvolvimento Urbano, v. 4, p. 1-8, 2004. Disponível em <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf> Acesso em 11 mar. 2017

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de et al. Estatuto da Cidade: para compreender. Rio de Janeiro: Ibmam/Duma, p. 64, 2001.

PEREIRA, Marlene de Paula; SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Desafios da Política Urbana: análise de mecanismos de gestão do território que unificam a legislação ambiental e urbanística. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico: Caderno Direito do Patrimônio Cultural. Porto Alegre: Magister, n. 31, p. 40-55, 2010.

PINHEIRO, Otilie Macedo et al. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC, Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/252/titulo/acesso-a-terra-urbanizada>> Acesso em 12 mar. 2017

RIO DE JANEIRO (RJ), Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do rio e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. 24 de novembro de 2009.

ROLNIK, Raquel; SAULE JUNIOR, Nelson. Estatuto da cidade: Novas perspectivas para a reforma urbana. 2001.

SÃO PAULO (SP), Lei nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-

normal, concede incentivos, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. 10 de dezembro de 1986.

_____, Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano-Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. 8 de novembro de 1988.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. Uma leitura do estatuto da cidade. Boletim de Direito Municipal, 2002. Disponível em < ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. Uma leitura do estatuto da cidade. Boletim de Direito Municipal, 2002.> Acesso em 17 mar. 2017

ZIR, Giovana Cenci. O Papel Dos Planos Diretores Na Busca Da Garantia Da Qualidade Vida. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp067815.pdf>> Acesso em 08 mar. 2017