

Como surgem as operações urbanas consorciadas? Estabilidade e mudança na política urbana brasileira

How do urban operation consortiums arise? Equilibrium and innovation in Brazilian urban policy

Marina Siqueira*

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, marina.siqueira@ufsc.br

usjt

arq.urb

número 33 | jan-abr de 2022

Recebido: 16/04/2021

Aceito: 26/03/2022

DOI: [10.37916/arq.urb.vi33.529](https://doi.org/10.37916/arq.urb.vi33.529)



Palavras-chave:

Instrumentos Urbanísticos.
Grandes Projetos Urbanos.
Operações Urbanas Consorciadas.
Estatuto da Cidade.
Política Urbana.

Keywords:

Urban Instruments.
Large Urban Projects.
Urban Operation Consortium.
City's Statute. Urban policy.

Resumo

Baseado no diálogo entre ciência política e planejamento urbano, este artigo expõe resultados de pesquisa original sobre a origem das operações urbanas consorciadas, instrumento polêmico da política urbana brasileira para implementação de grandes projetos urbanos. Foram realizadas pesquisa de arquivos, análise de documentos e entrevistas semi-estruturadas, compondo uma análise histórica da formulação do instrumento, identificando os agentes e as agendas políticas envolvidas em sua promoção em São Paulo e sua introdução no Estatuto da Cidade. Conclui-se que o instrumento foi nacionalizado a partir da iniciativa de movimentos sociais e políticos vinculados a partidos progressistas, bem como inspirados em iniciativas que visavam objetivos como a promoção de habitação de interesse social. Foi com a sua redação final, alterada por agentes e interesses mais conservadores, que as operações urbanas resultaram em seu formato atual, demonstrando um instrumento em disputa tanto em sua formulação normativa, quanto em sua implementação local.

Abstract

Based on the dialogue between political science and urban planning, this article exposes the results of original research on the origin of urban consortium operations, polemic Brazilian urban planning instrument to implement large urban projects. Archive research, documents analysis, and semi-structured interviews were conducted, composing a historical analysis of the instrument's formulation, identifying the agents and political agendas involved in its promotion in São Paulo and its introduction in the City's Statute. As a result, it concludes that the instrument was nationalized as the result from the initiatives of social movements and politicians linked to progressive parties, and inspired by initiatives that aimed at obtaining resources for objectives such as the provision of social housing. With its final writing altered by more conservative agents and interests, though, urban operations resulted in the current format, demonstrating an instrument in dispute on its normative formulation as well as on its local implementation.

Introdução

Esse artigo resulta de pesquisa desenvolvida na área de planejamento urbano utilizando-se de ferramenta analítico da ciência política. O abismo que frequentemente separa essas duas áreas deriva de concepções ontológicas e epistemológicas divergentes (MARQUES, 2017). Tradicionalmente, estudos de políticas públicas no planejamento urbano estão interessados em resultados. Com efeito, embora haja muitas pesquisas sobre a implementação e os impactos de projetos e planos, o mesmo não ocorre a respeito dos processos políticos que os geraram. Com a notável exceção dos estudos sobre processos participativos, essa tendência geral resulta em uma abordagem que enfatiza a avaliação dos resultados das políticas urbanas após a sua aprovação e implementação. Ademais, a abordagem é preponderantemente estruturalista, derivada da sociologia ou da geografia crítica. Com isso, esquece-se das políticas do urbano, incluindo a análise da formulação da agenda das políticas municipais e de suas instituições. Vários estágios importantes do ciclo das políticas urbanas, conseqüentemente, são escassamente analisados, impedindo uma visão mais clara acerca das verdadeiras forças que impulsionam a formulação dos problemas urbanos e suas soluções. Esta pesquisa procura oferecer uma perspectiva diferente, priorizando as etapas iniciais no processo de formulação das políticas urbanas, examinando como um instrumento urbanístico brasileiro emergiu no planejamento urbano local e foi posteriormente nacionalizado.

Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento voltado à implantação de grandes projetos urbanos que utilizam a venda de benefícios construtivos para o financiamento de obras e serviços públicos. Prevista no Estatuto da Cidade com o objetivo de realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, a OUC tem sido criticada pelas pesquisas na área de planejamento urbano especialmente em relação aos resultados obtidos. Por um lado, ela atua em uma escala intermediária entre o plano diretor e o projeto local, estabelecendo um perímetro de atuação no qual os recursos arrecadados somente podem ser utilizados naquele mesmo local e/ou nas obras aprovadas por sua lei específica (FIX, 2001, MARICATO; FERREIRA, 2002; AUTOR, 2018). Por outro, ao utilizar da outorga de benefícios construtivos e urbanísticos, a OUC depende do interesse do

mercado imobiliário para a captação de recursos, vinculando o projeto público à atratividade de agentes privados. De fato, Maricato e Ferreira (2002), Maleronka (2010) e Montandon (2010) sugerem que a flexibilização de índices construtivos e os incentivos econômico-financeiro têm sido os grandes atrativos da OUC, e que os casos já existentes têm negligenciado a dimensão urbanística dos projetos e sua gestão, com poucos retornos além de obras viárias (NOBRE, 2019). Não à toa, os casos mais conhecidos geraram polêmica, como a OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, e as OUCs Faria Lima e Água Espraiada, em São Paulo.

Considerando a relevância do instrumento, o objetivo do presente artigo é explorar como as OUCs surgiram e foram primeiro concebidas. Particularmente, embora existam experiências em outras cidades, esse artigo analisa como esse instrumento foi enquadrado por diferentes interesses e quais agentes apoiaram sua adoção na cidade de São Paulo e, posteriormente, em nível federal, quando a OUC passou a integrar o Estatuto da Cidade, explicando também como esses dois processos estão conectados já que o caso paulistano é uma das principais inspirações para a inclusão do instrumento na lei federal (MALERONKA, 2017). Foram realizadas: 1. pesquisa de arquivos, em especial do setor de planejamento urbano em São Paulo; 2, análise das atas das sessões do Congresso Nacional para aprovação do Estatuto da Cidade; e, 3. entrevistas semi-estruturadas¹, compondo uma análise histórica da formulação do instrumento, identificando os agentes e as agendas políticas envolvidas em sua promoção em São Paulo e em sua introdução no Estatuto da Cidade.

O artigo está dividido em mais quatro seções, além dessa introdução. Na primeira, expõe-se o referencial teórico que embasa a análise, derivado especialmente de estudos sobre o ciclo de elaboração de políticas públicas. Na segunda, as OUCs são introduzidas a partir de experiências na cidade de São Paulo. A terceira seção explora a janela de oportunidade nacional aberta pela Assembleia Nacional Constituinte e os debates subsequentes na Câmara dos Deputados, particularmente em suas comissões. Conclui-se desafiando uma visão unidimensional do instrumento e ressaltando a importância da análise da formulação da políticas urbana a partir do diálogo mais próximo entre ciência política e planejamento urbano.

¹O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Office for the Protection of Research Subjects da University of Illinois at Chicago, Research Protocol # 2012-0477.

Uma nova abordagem analítica para o planejamento urbano

Marques (2017) sugere que há um abismo entre o planejamento urbano e a ciência política. O primeiro é tradicionalmente focado em desenvolver, implementar, avaliar e (idealmente) aprimorar a política urbana e, no Brasil, com foco específico em sua dimensão espacial. Para a pesquisa na área, o ciclo da política urbana é geralmente analisado em seus resultados práticos, incluindo os impactos ambientais, políticos, econômicos, sociais e culturais do planejamento urbano. Se, por um lado, a área tem necessariamente uma conotação aplicada, por outro, seu caráter interdisciplinar também significa uma baixa independência epistemológica, com a maioria de suas teorias, conceitos e métodos originando-se em outras áreas. Assim, é claro que a ciência política não é desconhecida dos planejadores urbanos. Seja pelo estudo das cidades como recursos comuns (OSTROM, 2007) ou pela análise dos regimes urbanos (STONE, 1989), o diálogo com a ciência política é importante e crescente. Esse diálogo, mais recentemente, se coaduna com a rejeição do planejamento urbano como pura técnica aplicada a partir da revisão do legado modernista-racionalista e do reconhecimento de que a área é necessariamente permeada de interesses políticos e econômicos (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

Entretanto, a pesquisa em planejamento urbano continua se preocupando mais com os interesses servidos pelas políticas (*the politics of the policies*) do que com o processo de elaboração das políticas urbanas em si. Assim, mesmo que assumidamente interdisciplinar, o planejamento urbano centra-se “em aspectos macrosociológicos, como em Karl Marx e Max Weber ou [...] na sociabilidade nos centros urbanos, como em Georg Simmel e na Escola da Chicago” (MARQUES, 2017, p. 4). Com isso, negligencia-se a análise da formação das agendas políticas municipais e suas instituições. Esse artigo realiza esse “passo atrás” na análise do planejamento urbano, buscando entender “como problemas se tornam problemas em primeiro lugar” (KINGDON, 2003, p. 2, tradução própria). Ao fazê-lo, busca-se contribuir para o preenchimento dessa lacuna analítica da área, identificando quem define uma problemática urbana e propõe suas soluções.

Para isso, é necessário avaliar o ciclo completo das políticas públicas, que se inicia antes da decisão por uma forma de abordar um problema, e que inclui a própria priorização do mesmo, chamando atenção de agentes como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia etc, para uma tomada de ação. De acordo com

Baumgartner e Jones, o processo de formulação de políticas públicas pode ser compreendido por meio de um modelo de “equilíbrio pontuado”, passando por longos períodos de estabilidade, durante os quais mudanças ocorrem lenta e incrementalmente, mas que se acumulam e geram períodos de rápidas e significativas transformações (BAUMGARTNER; JONES, 2009).

Nos momentos de estabilidade, os assuntos são decididos preponderantemente nos subsistemas políticos, com baixa visibilidade ao grande público e reduzido número de participantes. Contudo, a (re)definição de um problema público pode alçá-lo ao centro da agenda política, ganhando visibilidade e envolvendo muitos participantes. Quando isso acontece, novos arranjos são criados e assim permanecem por décadas, estruturando as formas de participação em uma área das políticas públicas, estabelecendo um entendimento comum acerca da problemática e consolidando instituições que reproduzem esse entendimento, i.e., formando um novo subsistema ou monopólio de políticas públicas (*policy monopoly*). Ciclicamente, o acesso à agenda e sua transformação podem destruir essas instituições e substituí-las por novas, em uma dinâmica que pode afetar os resultados das políticas públicas por mais um longo período, criando um legado e uma nova fase de evolução incremental. Portanto, “a definição da problemática e o controle institucional se combinam para criar alternância entre a estabilidade e a mudança rápida que caracterizam sistemas políticos” (Baumgartner e Jones, 2009, p. 16, tradução própria).

Segundo Kingdon (2003), esses períodos de mudança rápida resultam do alinhamento de três fluxos outrora relativamente independentes: 1. a definição de problemas (*problem stream*); 2. a formulação de políticas (*policy stream*); e, 3. os eventos políticos (*political stream*) (KINGDON, 2003). No primeiro fluxo, a definição dos problemas implica no direcionamento da atenção dos agentes políticos para temas antes marginalizados. De acordo com Baumgartner e Jones (2009, ix, tradução própria), a definição dessa agenda é justamente “o processo pelo qual informação é priorizada para ação e atenção é direcionada para certos problemas ao invés de outros”. A definição da agenda política, portanto, pode ser considerado o processo de definição de problemas públicos como questões governamentais e agentes com poder são aqueles que controlam ou influenciam os problemas e as alternativas que ingressam na agenda dos governos (CAPELLA, 2018).

Assim, é importante definir a diferença entre condições sociais e problemas públicos: as primeiras somente se convertem nos últimos quando são caracterizados como problemas e recebem atenção suficiente para adentrar a agenda política. Como exemplo, embora as temáticas da poluição e degregação ambiental possam ser importantes, elas podem ou não ser alvo de atenção governamental, e somente passarão a sê-lo quando ganharem atenção suficiente. Essa definição de condições como problemas parte de princípios como causalidade, gravidade, incidência, novidade e proximidade, entre outros, enquanto desastres e até mesmo novos dados empíricos, como relatórios acerca da mobilidade urbana, podem gerar um sentimento de urgência com relação à problemática.

No Brasil, justamente, o principal agente inócuo das preocupações urbanísticas é o fenômeno da “crise urbana” (REZENDE, 1982; VILLAÇA, 2004). Esta é considerada irracional e precisa ser ordenada ou racionalizada. Portanto, a representação da problemática urbana utiliza de narrativas simbólicas (caos, declínio, morte, calamidade, insustentabilidade, entre outros) para compor uma situação de crise, ganhar atenção pública e fomentar uma ação governamental. Quando o assunto da crise urbana emerge na agenda política, planejadores urbanos são acionados para tentar explicar a realidade objetivamente, conhecendo-a e dominando-a para tentar dizer tudo o que o espaço é ou deveria ser de forma justificada a partir do conhecimento técnico. É comum, entretanto, a formulação de diagnósticos nos quais são levantados problemas impossíveis de enfrentamento pelo planejamento urbano propriamente dito, já que advêm de fatores estruturais e passíveis de solução apenas em outras esferas, como o déficit habitacional e a violência urbana. Tenta-se minimizar essa contradição promovendo ações pelo poder público para atenuar a dita crise urbana e seus reflexos aparentemente desordenados com medidas paliativas, encobrendo os verdadeiros conflitos sociais e/ou sua capacidade de resolução. Assim, historicamente, a própria atividade do planejamento urbano no Brasil se confundiu com a atividade de produzir planos que são apenas parcialmente efetivados (VILLAÇA, 2004). O Estatuto da Cidade, como será mencionado posteriormente, tentou justamente enfrentar algumas dessas questões.

Ainda com relação ao ciclo da política pública, se a agenda governamental é estabelecida através da definição dessas condições sociais como problemáticas públicas, a criação das alternativas de solução para as mesma compõe a formulação

das políticas públicas em si, realizada em especial por comunidades que discutem as áreas específicas de ação (*policy communities*). Para evitar a divisão formal entre agentes participantes dessas comunidades “dentro” e “fora” dos governos, Kingdon (2003) sugere uma classificação transversal de acordo com sua visibilidade: agentes visíveis e invisíveis. Políticos eleitos, ocupantes de cargos de alto escalão e a mídia compõem o primeiro grupo e recebem elevada atenção pública. Entre os agentes menos visíveis, encontramos burocratas, técnicos e pesquisadores. Já os grupos de interesse realizam funções tanto visíveis quanto invisíveis, como os movimentos sociais. Essa divisão de acordo com a visibilidade do participante captura o papel que cada grupo possui no processo de elaboração das políticas públicas: enquanto o primeiro grupo ocupa os momentos de definição da agenda, usando a sua posição vantajosa de visibilidade para atrair atenção para certos temas, o segundo utiliza sua expertise para gerar soluções para os problemas levantados.

Finalmente, o terceiro fluxo das políticas públicas denota a presença ou ausência de eventos políticos que se configurem como “janelas de oportunidade” (*windows of opportunity*), tais como mudanças de governo ou de regime político, crises econômicas etc. Estes viabilizam a unificação dos três fluxos, conduzindo a períodos de rápidas e intensas transformações em uma política pública. Há ainda um agente fundamental, que pode ser responsável por unir os três fluxos, os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneur*). Possuindo conhecimento na área, liderança ou legitimidade política, eles não precisam ser agentes de governos, mas podem identificar e extrair vantagem de janelas de oportunidade, habilmente avançando suas causas por meio de negociações e uso de conexões. Essa possibilidade de transformação gerada pela conjunção dos três fluxos por meio da ação dos empreendedores de políticas públicas pode resultar em mudança efetiva, i.e., uma pontuação, no modelo de Baumgartner e Jones (2009).

Considerando a novidade que as operações urbanas consorciadas representam nas políticas urbanas brasileiras – uma pontuação –, e as polêmicas com relação aos seus resultados, é com base nesse referencial teórico que o artigo busca compreender o processo de sua introdução na agenda política nacional, no Estatuto da Cidade, a partir de suas conexões com a experiência na cidade de São Paulo.

O instrumento local: um processo de transformação incremental

Já é fato conhecido que as cidades brasileiras são marcadas por seu desenvolvimento desigual. A concentração de investimentos em certas áreas e a desigualdade socioeconômica gerou um ambiente urbano marcado pela segregação e exclusão. Assim, enquanto alguns bairros assemelham-se àqueles localizados em países na Europa ou América do Norte, uma significativa parte dos brasileiros, sem a renda para acessar residências produzidas legalmente, acaba por ocupar, construir, alugar e/ou comprar habitações informais que os expõem à insegurança jurídica, violência, falta de acesso à infraestrutura urbana e precariedade construtiva, por vezes com risco para a saúde e vida dos moradores (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2001). Foi nesse contexto de chamada “crise urbana” e, especialmente, “crise habitacional”, que ocorreu a evolução do instrumento OUC.

Não é possível encontrar o termo “operação urbana” em nenhuma legislação urbanística de São Paulo até a década de 1980 (CASTRO, 2006). Contudo, o Plano Urbanístico Básico (PUB) de 1968, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971 incluíram ações de planejamento que podem ser consideradas como operações de desenvolvimento urbano. Enquanto o primeiro defendia a criação de uma agência insulada, misturando agentes públicos e privados, para promover o desenvolvimento urbano, os outros dois mencionavam áreas de renovação urbana prioritárias na cidade e região metropolitana.

A primeira referência ao termo específico “operação urbana” é encontrada em artigo de 1976 do planejador Luiz Carlos Costa, publicado em um relatório da secretaria de planejamento metropolitano, EMPLASA (CASTRO, 2006). Nesse sentido, ele foi o especialista que primeiro defendeu publicamente a implantação do instrumento. Idealizando o mesmo em uma perspectiva regional, o autor apresentou as operações como um instrumento inovador para o planejamento metropolitano constituindo-se em:

empreendimentos de natureza imobiliária através dos quais o Poder Público assume a iniciativa do processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária que ajuda a provocar, visando a objetivos sociais e ao aumento das oportunidades para a atuação da iniciativa privada (COSTA, 1976, p. 73).

A essência das operações urbanas, portanto, recai na ação do Estado para a criação de oportunidades para investimentos privados com a captura da valorização gerada para financiar objetivos sociais. Justamente, durante entrevista com Costa, ele afirmou que o objetivo era balancear o desenvolvimento urbano através da associação entre agentes públicos e privados, com liderança do executivo municipal. Segundo Costa na mesma entrevista, há também uma ênfase na gestão e no compartilhamento de custos e benefícios do desenvolvimento urbano que já está presente neste documento e que perpassa outras definições do instrumento, incluindo sua inserção no Estatuto da Cidade.

A primeira iniciativa de formalização das operações urbanas em política pública ocorreu nos estudos para o Plano Diretor de 1985 durante a gestão Mario Covas (1983-1985) com o apoio de especialistas externos à prefeitura, ainda que o mesmo não tenha sido aprovado em lei. Em relação ao desenvolvimento técnico das operações, nos estudos para o Plano Diretor de 1985, o instrumento foi incluído como uma estratégia para acelerar a implantação das propostas do plano, incluindo habitação de interesse social. O documento define as operações como:

uma forma inovadora de ação direta do poder público na urbanização de áreas determinadas nas quais se pretenda obter alterações importantes no padrão de uso e ocupação do solo não só para a concretização de transformações urbanísticas objetivadas pelo Plano Diretor em pontos chave da Cidade ou no seu entorno, mas também para viabilizar o assentamento programado de habitações populares e áreas que não comportariam esse uso nas condições correntes do mercado imobiliário (SÃO PAULO, 1985, p. 196).

Fica claro, portanto, que os objetivos sociais estão mantidos com propostas de operações em áreas centrais e periféricas, e com diversidade de interesses. Os estudos propunham no total 35 operações urbanas e que comporiam um sistema no qual os recursos poderiam ser transferidos de um projeto para o outro através do Fundo de Urbanização, também a ser criado pela mesma legislação. Considerando a necessidade de direcionamento do desenvolvimento urbano, em meio à constatação do “caos” que a cidade enfrentava nos anos 1980, a falta de recursos públicos para promover estas transformações também foi um estímulo para pensar em novas formas de financiamento destes projetos, já que a década ficou conhecida pela estagnação econômica e inflação. Finalmente, os estudos para o Plano Diretor de 1985 justificaram a criação das operações urbanas no contexto internacional:

os estudos de planejamento urbano desenvolvidos nos últimos dez anos à luz da experiência internacional indicam que para o atendimento destes objetivos [de transformação urbanística] será de fundamental importância a implementação de uma categoria de empreendimento público designado por ‘operação urbana’ (SEMPLA, 1985a, n.p.).

É sem surpresa, portanto, que durante as entrevistas com agentes promotores do instrumento em São Paulo (incluindo planejadores urbanos e políticos eleitos), experiências internacionais foram citadas como referências, principalmente Barcelona, Paris e Nova Iorque, como “casos de sucesso” de novas estratégias de desenvolvimento urbano. Nesse processo de desenvolvimento do instrumento, embora o prefeito, a administração e o legislativo municipal sejam os agentes visíveis promovendo a legislação, há agentes menos visíveis, como o já mencionado Luis Carlos Costa, que contribuíram para a concepção das operações urbanas. Esses agentes foram identificados como os primeiros empreendedores da política urbana uma vez que estavam “dispostos a investir recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, intencionais ou solidários” (KINGDON, 2003, p. 179, tradução própria). No entanto, nenhuma experiência com operação urbana foi implantada durante a gestão Covas e ainda não era clara a forma como a parceria público-privada para o compartilhamento dos custos e dos benefícios da urbanização aconteceria. Um outro instrumento urbanístico na cidade de São Paulo foi demonstrando o caminho.

O próximo prefeito municipal, Jânio Quadros (1986-1988), propôs em 1986 a chamada “Lei do Desfavelamento” (Lei 10.209/1986), que primeiro implementou as “operações interligadas”. Essa legislação permitiu ao setor público conceder benefícios construtivos, tais como alterações em usos e índices de aproveitamento, em troca da construção de unidades de habitação de interesse social pelo proprietário de área ocupada por comunidade informal. Esses benefícios poderiam ser utilizados no mesmo lote ou em outra área de mesmo proprietário. O pedido seria aprovado somente se fosse possível solucionar integralmente o problema de habitação social daquela comunidade, sendo que o proprietário individual poderia se associar com outros projetos públicos ou aprovados. Os pedidos seriam analisados caso a caso, gerando polêmicas com a Câmara Municipal que, desde a sua proposição inicial, já considerava ilegal a proposta como uma excepcionalidade à lei de uso e ocupação

do solo. Com a lei promulgada por decurso de prazo, essas operações interligadas demonstram as dificuldades políticas que a administração pública enfrentava no período, sem maioria política e sem conseguir aprovar seus projetos, enquanto que, por outro lado, ofereceu lucros aos proprietários que solicitaram adesão: em média, os investimentos realizados significaram 26% dos lucros que os empreendedores obtiveram com o instrumento (WILDERODE, 1994).

É importante ressaltar que o instrumento também foi criticado pela arbitrariedade com que impunha a remoção às comunidades irregulares. Ainda assim, as “operações interligadas” seguiram em funcionamento durante gestões de distintas inclinações ideológicas, incluindo os ex-prefeitos Luiza Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), mesmo que, no primeiro caso, a gestão procurasse impor a construção de unidades próximas à localização original das habitações. Em 1998, as operações interligadas foram suspensas e em 2001 foram julgadas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça estadual, já que as alterações aprovadas foram consideradas exceções à lei de uso e ocupação do solo e não eram objeto de aprovação pela Câmara Municipal, como exigiam a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município. Entretanto, o Plano Diretor de 1988, também aprovado por decurso de prazo, ainda incluía as operações urbanas como uma “ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização” (SÃO PAULO, 1988, Art. 14).

As principais diferenças entre os instrumentos operação urbana e operação interligada estão relacionadas ao porte e espacialidade. Enquanto as operações urbanas constituíam-se em projetos com perímetros que poderiam incluir diversos proprietários, as operações interligadas avaliavam a situação de proprietários individuais ou áreas restritas. Ainda, enquanto as operações interligadas trocavam benefícios construtivos por unidades de habitação de interesse social, o Plano de 1985 ainda não definia claramente a forma de gestão e desenvolvimento compartilhado entre agentes público e privados.

De qualquer forma, é importante destacar dois principais aspectos desse desenvolvimento inicial das operações urbanas. Primeiro, o instrumento foi justificado em um contexto de dificuldades econômicas enfrentadas pelas administrações públicas, resultando no discurso acerca da necessidade de associação com agentes privados. Ainda, a inspiração nos grandes projetos urbanos e nas experiências internacionais

é clara tanto para as operações urbanas, quanto para as operações interligadas. Esse processo de aprendizagem não é nenhuma novidade no planejamento urbano, sendo possível identificar a influência de outros locais e teorias nas políticas urbanas brasileiras ao longo do tempo (VILLAÇA, 2004), enquanto autores internacionais destacam que as redes de transferência de políticas públicas estão presentes já na formação da área do conhecimento com a disseminação de modelos urbanos internacionalmente (HEALEY; UPTON, 2010). No entanto, para o caso específico das operações urbanas, as dificuldades socioeconômicas e a visibilidade da problemática urbana serviram como justificativa, enquanto a experiência internacional asseguraria a qualidade, uma vez que experiências vindas do Norte Global teriam mais legitimidade do que produtos locais (NOBRE, 2019).

O segundo aspecto a ser destacado é que os dois instrumentos estavam associados com objetivos de provisão de infraestrutura social, especialmente habitação. Neste sentido, durante a administração Luiza Erundina (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores (PT), o foco das operações interligadas era justamente na socialização da valorização imobiliária, tornando a construção de unidades de habitação de interesse social prioridade nos projetos e incluindo o instrumento como uma estratégia para a diminuição do déficit habitacional na cidade. Ainda durante aquela gestão, foram realizados os estudos para o Plano Diretor de 1991, que não foi aprovado em lei. Nesses estudos, as operações urbanas mantinham-se como um sistema que poderia compartilhar recursos, gerando expectativa de equilíbrio no desenvolvimento urbano. Para tanto, eram previstos atendimentos de solicitações privadas, como alterações de estoque edificável e remanejamento de áreas públicas, com contrapartidas que poderiam incluir doação de terras ou edificações construídas, obras de infraestrutura e habitação de interesse social, bem como valores equivalentes a essas obras (MONTANDON, 2009).

Foram previstas cinco operações urbanas que influenciaram os atuais projetos aprovados em São Paulo, no entanto, apenas uma operação urbana foi aprovada em lei específica durante a administração de Erundina, a Operação Urbana Anhangabaú (Lei Municipal n. 11090/1991). Mesmo que sem muitos efeitos concretos dessa primeira operação urbana durante o período, o instrumento passou a utilizar o princípio do solo criado para compreender a separação entre o direito de propriedade do lote e de construção no mesmo (MONTANDON, 2009). Assim,

considerando que os direitos de construção são criados coletivamente e o uso mais intenso do terreno tem efeitos que também são arcados coletivamente, como a adaptação dos sistemas de mobilidade, saneamento e áreas de lazer, as operações urbanas passaram a prever a outorga onerosa dos benefícios construtivos para reinvestimento em obras e serviços públicos. Ainda, aquela gestão também iniciou estudos de implantação do instrumento em áreas ocupadas por comunidades informais, como Paraisópolis. O projeto em Paraisópolis não chegou a ser aprovado, considerando a complexidade dos problemas físicos, sociais e legais existentes, e passou-se a prever outros instrumentos para a comunidade, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (MONTANDON, 2009).

Com os governos seguintes, mais conservadores, a utilização do instrumento operação urbana foi alterada em sua ênfase no equilíbrio do desenvolvimento urbano e no seu enfoque na resolução de conflitos sociais (MARICATO; FERREIRA, 2002). Nas duas administrações municipais seguintes (Paulo Maluf, 1993-1997, e Celso Pitta, 1997-2000), ambos do então Partido Progressista Brasileiro (PPB), os projetos focados em infraestrutura social perderam espaço para a promoção de operações em áreas de interesse do mercado imobiliário. Foi estimado que através da rubrica “investimentos”, 85% dos recursos públicos entre 1993 e 1994 foram investidos em áreas do vetor sudoeste, com túneis, duplicações viárias e afins (ROLNIK, 1997). O processo de concentração de investimentos intensificou-se com a aprovação de operações urbanas nesse mesmo vetor. Assim, o instrumento se transformou em um promotor do desenvolvimento desigual, reforçando o eixo de desenvolvimento imobiliário. Esse foi o caso da primeira experiência de operação urbana em São Paulo a gerar maior atenção dos agentes privados até então, a Operação Urbana Faria Lima.

Esta é um dos casos mais conhecidos e também mais polêmicos do instrumento (FERREIRA, 2003; FIX, 2001; NOBRE, 2019). A Lei n. 11.732/1995 foi aprovada durante a gestão Maluf, mesmo que já prevista durante a gestão Erundina, e criou a operação urbana na região da avenida de mesmo nome. Essa operação foi projetada majoritariamente para a consolidação do distrito de negócios, construindo infraestrutura e permitindo a densificação na área que se tornaria o metro quadrado corporativo mais caro da cidade. Fora o interesse original dos investidores imobiliários na área, a operação também inovou na parceria para venda de benefícios

construtivos. A previsão de títulos financeiros, os atuais Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), transformavam a outorga onerosa do potencial adicional de construção ou outras alterações urbanísticas e edificações em ativos financeiros. Embora a regulação e venda dos CEPACs tenha acontecido somente após a aprovação do Estatuto da Cidade, a operação de fato gerou uma grande captura de recursos e foi considerada pelos entrevistados dessa pesquisa como o projeto de maior interesse do mercado imobiliário na cidade. Todavia, a operação também foi alvo de diferentes ações judiciais e, em 2002, a Câmara de Vereadores de São Paulo instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito que encontrou, entre outros, irregularidades no cálculo de CEPACs e potenciais construtivos; diferenças entre projetos aprovados e construídos; ocupação de áreas públicas; falta de transparência no uso dos recursos angariados; e não cumprimento do requerimento legal de que 10% dos recursos fossem utilizados na construção de habitação de interesse social (CMSP, 2002).

O contraste entre as gestões Erundina e Maluf sugere que o instrumento é um objeto de disputa e foi pensando tanto para ser uma forma de financiar transformações urbanísticas e infraestrutura social quanto para ser um estímulo ao mercado imobiliário, com foco na flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo. Esse caráter ambíguo do instrumento continua permeando as pesquisas e debates acerca das OUCs (MARICATO; FERREIRA, 2002, AUTOR, 2018). De qualquer forma, esse período de desenvolvimento do instrumento em São Paulo pode ser considerado de introdução institucional com transformação incremental (BAUMGARTNER; JONES 2009), ocorrendo em paralelo a experiências com instrumentos similares em Belo Horizonte, Natal, Porto Alegre e Rio de Janeiro. A pontuação ocorre com a aprovação da legislação de planejamento urbano federal em 2001 que altera o contexto geral da política urbana e normatiza as operações urbanas nacionalmente.

A janela de oportunidade nacional: o Estatuto da Cidade

A crise relacionada às dificuldades de financiamento de obras públicas e ao aumento do déficit habitacional e das comunidades informais não são restritas a São Paulo. Pelo contrário, a demanda por um novo paradigma para a política urbana é uma demanda antiga tanto em São Paulo quanto no Brasil.

No começo dos anos 1960, foram realizados os primeiros Seminários Nacionais de Habitação e Reforma Urbana, formando uma arena de participação para o movimento nacional debatendo problemáticas urbanas, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Esse fórum congregava muitos dos empreendedores da política urbana nacional, convergindo grupos sociais, setores progressistas da Igreja Católica (como a Comissão Pastoral da Terra), organizações profissionais (como o Instituto de Arquitetos do Brasil), acadêmicos e políticos progressistas, incluindo alguns que vieram a fazer parte da gestão Erundina mencionada anteriormente (BASSUL, 2004, GRAZIA, 2003, 2002, OSÓRIO, 2002, SAULE Jr.; ROLNIK, 2001). No entanto, o golpe militar de 1964 representou uma regressão nesses processos, desmantelando mesmo que temporariamente a arena e o apoio que havia sido obtido do governo federal. Foi somente no final dos anos 1970, depois dos anos mais duros de repressão, que os movimentos sociais começariam a se agrupar novamente, pedindo por transformações na política urbana.

Em 1977, houve a primeira tentativa de criação da lei federal, primeira promovida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, ligado ao Ministério do Interior (GRAZIA, 2002). Uma versão posterior da proposta resultou no Projeto de Lei do Senado n. 775 de 1983, promovida pelo poder executivo federal e introduzindo uma proposta de legislação nacional de planejamento urbano na agenda do Congresso. Uma explicação possível para essa proposta ainda durante o regime militar é a visibilidade que temas urbanos ganharam no período, sugerindo que a crise urbana demandava uma solução institucional (GRAZIA, 2003). Portanto, constituindo a problemática e com a pressão popular estabelecida pelo FNRU e outros movimentos sociais, o tema entrou na agenda governamental, fechando dois dos fluxos previstos por Kingdon (2003). No entanto, entre propositura dessa primeira versão da lei e a promulgação do Estatuto da Cidade, o processo de elaboração da lei de planejamento urbano brasileira durou 18 anos. Durante esse longo período, a proposta foi acusada de possuir um caráter *estatizante* e de ameaçar a propriedade privada, até chegar a sua versão pactuada e aprovada em 2001.

Após a primeira versão governamental de 1983, um projeto de lei popular promovido pelos movimentos da reforma urbana e apoiado por aproximadamente 250.000 assinaturas adentrou os debates acerca da nova Constituição, resultante do processo de redemocratização do país (GRAZIA, 2002). Contudo, durante a Assembleia

Nacional Constituinte, o projeto causou forte reação de setores econômicos e seus representantes legislativos, assim como aquela primeira versão de 1983 já havia causado, ficando decidido por introduzir no documento final somente direitos básicos e um capítulo com dois artigos com diretrizes para o desenvolvimento de uma futura legislação urbana (OSÓRIO, 2002). Essas diretrizes foram concebidas a partir de princípios progressistas, como a função social da propriedade e o direito à cidade, pautando o debate daquele momento em diante acerca da elaboração da lei específica.

Nesse sentido, enquanto os artigos constitucionais permitiam a regularização fundiária, também introduziam instrumentos para implementar a função social da propriedade ou a possibilidade de expropriação daquelas que não estivessem de acordo com a legislação municipal ou fossem subutilizadas. Claramente, esse se tornou um dos principais tópicos de discussão para a legislação urbana (SAULE Jr.; ROLNIK, 2001). Novamente, setores da sociedade brasileira fizeram forte oposição ao princípio da função social, argumentando que era uma proposta “socialista” e contrariava os direitos de propriedade e de livre iniciativa. Considerando o argumento – citado nas transcrições também como “ameaça comunista” – é importante mencionar o papel de dois agentes: uma das principais organizações empresariais do país, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), e uma organização social conservadora do período, a Tradição, Família e Propriedade (TFP) (GRAZIA, 2002). Esses agentes tornaram-se bastante visíveis no debate, enviando documentos com críticas ao Congresso e organizando abaixo-assinados em praça pública.

Ainda assim, um ano após a promulgação da Constituição, em 1989, um senador propôs a segunda versão da legislação que finalmente foi deliberada no Congresso Nacional (Projeto de Lei do Senado n. 181 de 28/06/1989). O Senador Pompeu de Souza, autor do projeto, era membro do maior partido de centro do país (PMDB). Após uma aprovação rápida pelo Senado, o projeto de lei foi debatido por diferentes comissões da Câmara dos Deputados de 1990 até a sua aprovação final em 2001 (Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 5788 de 1990). Após passar por cada comissão, um projeto substitutivo foi aprovado, com transformações no original. Por exemplo, a Comissão de Meio Ambiente adicionou os estudos de impacto ambiental para certos tipos de empreendimentos, instrumento que não estava previsto no projeto de lei.

No caso das OUCs, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) foi a principal arena de debate. Ela foi importante porque, como mencionado, o projeto de lei e os artigos da Constituição Federal enfrentavam forte oposição de agentes econômicos. Se, até então, a principal problemática era a crise urbana, ao introduzir possíveis impactos negativos na economia, agentes puderam ganhar tempo para renegociar a lei. Dado o impacto desse debate, podemos considerá-lo caso de intrusão de atributo (*attribute intrusion*), almejando uma redefinição do problema a ser resolvido (JONES e BAUMGARTNER, 2005). De fato, a proposta ficou na CDEIC por seis anos, entre 1992 e 1998, sendo este o seu maior período de apreciação no Congresso. Essa demora deveu-se, em especial, a atuação do Deputado Luis Roberto Ponte (PMDB), responsável pelo relatório final, que funcionou como verdadeiro *gatekeeper*, evitando qualquer deliberação ou decisão. É importante destacar que o mesmo deputado era o relator do projeto de lei que regulamentou o Art. 37 da Constituição Federal tratando de licitações públicas. Percebe-se, assim, que se tratava de um interlocutor privilegiado do segmento da construção civil no Congresso Nacional, evidenciando a suscetibilidade das instituições políticas a determinados grupos econômicos e os fortes laços entre atores institucionais e segmentos sociais interessados na matéria. Por outro lado, com a demora, o Fórum Nacional de Reforma Urbana acionou políticos simpatizantes, a mídia e promoveu demonstrações a favor da lei, também pressionando por sua agenda política (GRAZIA, 2002).

Nos seis anos na CDEIC, as transcrições dos registros e atas apontam acusações de uso de “linguagem pejorativa”, exemplificada por palavras como especulação e exclusão, e que a função social da propriedade iria “interferir na livre empresa e nos direitos individuais de propriedade”, impondo a ocupação obrigatória da terra urbana. Neste sentido, por exemplo, o Deputado José Francisco Paes Landim (então do Partido da Frente Liberal, PFL), em sua emenda n. 5, de 10/11/1992, menciona que, para a existência de qualquer função social da propriedade, primeiro deve haver uma propriedade. Na emenda n. 14, o mesmo deputado sugere que partes do projeto de lei pretendem acabar com a propriedade individual e instituir a propriedade coletiva, reintroduzindo a temática acerca de seu caráter tido como

“comunista” na CDEIC².

Como conclusão desse período, o primeiro projeto de lei formulado pelo executivo federal introduziu a problemática na agenda governamental, enquanto que a Constituição Federal e a inclusão de um capítulo acerca da política urbana impulsionou a criação de mais arenas de debate e a inclusão de mais agentes, como uma janela de oportunidade para a aprovação do Estatuto da Cidade. Ainda, a introdução do segundo projeto de lei na Câmara dos Deputados redefiniu a problemática da legislação urbana de uma forma na qual outros agentes puderam pressionar por seus interesses. Essas comissões se constituíram como “(...) uma oportunidade para os defensores de propostas alternativas empurrarem suas soluções menores ou chamarem atenção para seus problemas especiais” (KINGDON, 2003, p. 165, tradução nossa). Assim, embora alguns dos elementos tenham sido retirados durante as negociações, outros instrumentos foram incluídos. Esse também é o caso da introdução das OUCs durante as reuniões da CEIC ao combinar diferentes demandas, relacionando problemáticas nacionais e locais.

Introduzindo as operações urbanas no Estatuto da Cidade

As operações urbanas consorciadas não estavam incluídas no primeiro projeto de lei proposto em 1983 pelo executivo federal e nem no projeto de lei de 1989 de autoria do Senador Pompeu. Foi durante os debates da CDEIC que o instrumento foi introduzido como uma emenda na legislação. Em 1992, o Deputado José Fortunati (então PT) sugeriu, na emenda 62 a inclusão do instrumento “operações urbanas”, entre outros. Ele justificou a inclusão como uma forma de “complementar o elenco de instrumentos já consagrados em países de longa tradição urbanística ou já constantes nos planos diretores das principais cidades do país”³. É possível especular que o Deputado se inspirava nas experiências das primeiras gestões municipais eleitas democraticamente após o fim da ditadura, inclusive na própria gestão de Luiza Erundina em São Paulo, dado que ambos eram então filiados ao mesmo partido. Adicionalmente, o instrumento remonta à pauta defendida pelo Fórum da

Reforma Urbana ao procurar capturar parte da valorização imobiliária gerada por projetos públicos para o financiamento de infraestrutura urbana, incluindo habitação social. De fato, na emenda n. 81, do mesmo autor e mesma data, as operações urbanas foram detalhadas como:

Da Operação Urbana

Art... - O Poder Público delimitará área para aplicação do instrumento operação urbana, visando alcançar transformações urbanísticas estruturais na cidade, através de lei específica.

Parágrafo 1º – Entende-se por operação urbana o conjunto integrante de intervenções e medidas a serem coordenadas pelo Poder Público, com a participação de recursos da iniciativa privada.

Parágrafo 2º – O plano de urbanização da operação urbana deverá demarcar área para implantação de habitação de interesse social contida no perímetro da operação, destinada à população de baixa renda, moradora no local, cabendo ao Poder Público a gestão e repasse dessas habitações.

Parágrafo 3º – A operação urbana poderá ocorrer por iniciativa do Poder Público ou mediante proposta apresentada pela iniciativa privada, devendo ser aprovada por lei⁴.

Fica clara, portanto, a relação entre operação urbana e promoção de habitação social em sua proposição. Contudo, no relatório final da CDEIC, do Deputado Pauderney Avelino (PPB), a redação foi substancialmente modificada e o instrumento mudou o nome para o atual Operação Urbana Consorciada. Ainda, a inspiração vinda de São Paulo parece ter se alterado, da gestão Erundina para a experiência da gestão Maluf, uma vez que se utilizou do mesmo tipo de concepção da Operação Urbana Faria Lima para definir o instrumento, incluindo a possibilidade de emissão de certificados de potencial adicional de construção. Nesse sentido, a OUC:

Compõe-se de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Há a possibilidade de preverem-se: a modificação de índices e características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alteração das normas edilícias,

²Fonte: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21252. Acessado em 14 de jun. de 2021.

³Arquivos da Câmara dos Deputados <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30NOV2000VOLII.pdf#page=88>, página 62796. Acessado em 23 de jul. de 2020.

⁴Arquivos da Câmara dos Deputados <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30NOV2000VOLII.pdf#page=107>, página 62815. Acessado em 23 de jul. de 2020. Na mesma emenda o Deputado também propõe a reurbanização consorciada que é similar ao instrumento Consórcio Imobiliário incluído no Estatuto da Cidade para fins de urbanização de uma área através de uma cooperação entre poder público municipal e a iniciativa privada.

a regularização de construções, reformas e ampliações em desacordo com a legislação vigente e a emissão, pelo Município, de certificados de potencial adicional de construção, a serem alienados em leilão⁵.

É interessante destacar que Avelino era filiado ao mesmo partido de Paulo Maluf (PPB) durante o período (1995-1997). Posteriormente, o relatório final da Comissão de Desenvolvimento Urbano cita a grande contribuição do deputado Gilberto Kasab (PFL), ex-Secretário de Planejamento durante a administração Celso Pitta (PPB), em São Paulo, também aliado a Maluf.

Após o relatório, o deputado Pauderney Avelino sugeriu um projeto de lei substitutivo, no qual as OUCs aparecem como número VI na lista de instrumentos de política urbana do art. 3, Capítulo II (p. 615). O instrumento também foi mais claramente definido utilizando uma seção inteira (VII) nos arts. 23, 24 e 25. No art. 25 (p. 623), também foi incluído um dos dispositivos mais controversos das OUCs, os CEPACs. Como já mencionado, os CEPACs transformam os benefícios construtivos e urbanísticos em títulos financeiros, como já previsto na Operação Urban Faria Lima em São Paulo. Os títulos têm sido alvo de críticas por criarem um mercado especulativo com o direito de construir ou restringir o acesso aos benefícios construtivos a grupos com capital financeiro e profissional para participar de leilões (FIX, 2004; STROHER, 2017). De qualquer forma, como resultado, a inclusão das OUCs no Estatuto da Cidade reflete a redação de Pauderney Avelino e não a de José Fortunati.

Finalmente, é importante mencionar que, enquanto o Estatuto da Cidade normatiza o instrumento, ele ainda precisa ser transformado em projetos e ações coordenadas localmente. A própria Constituição Brasileira, em seu Art. 182, garante ao município a prerrogativa no desenvolvimento da política urbana. Assim, além de estar incluído no plano diretor local, a OUC deve estar relacionada ao cumprimento dos objetivos previstos pelo mesmo e ser aprovado em lei específica. Cada operação pode ser, assim, diferente da outra. No entanto, a análise do processo de introdução do instrumento no Estatuto e suas alterações demonstram a diminuição da problemática social, em especial da provisão de habitação de interesse social, e a ascensão da ênfase na captura de recursos pela venda de benefícios construtivos e urbanísticos, com seu reinvestimento obrigatoriamente no perímetro da operação, gerando a

versão atual do instrumento e a crítica com relação a concentração de investimentos e transformações socioespaciais excludentes no mesmo local (FIX, 2001, MARI-CATO; FERREIRA, 2002; AUTOR, 2014).

Considerações finais

Este artigo resulta de uma pesquisa acerca das OUCs na área de planejamento urbano, mas com referenciais teóricos da ciência política. Para além de uma leitura genérica do instrumento como mecanismo que serve apenas aos interesses do mercado imobiliário, foram identificados os agentes, as arenas e os debates que formularam as operações urbanas, primeiro na escala local (São Paulo) e depois na escala nacional, com sua introdução no Estatuto da Cidade. Compreendendo que o processo decisório de formulação da política pública condiciona seu formato, partiu-se de um referencial teórico que compreendeu esse processo em termos de um equilíbrio pontuado, em que períodos de estabilidade ou evolução incremental foram pontuados por janelas de oportunidade que acarretaram em mudanças mais drásticas ou na introdução de novas políticas públicas.

Também foi possível identificar o processamento de múltiplos fluxos e empreendedores de políticas públicas tanto na escala local quanto na escala nacional. Em São Paulo, as dificuldades orçamentárias, o aumento da precariedade habitacional e a visibilidade dos problemas urbanos aliou planejadores urbanos a agentes interessados em reformas da política urbana local. Em paralelo, a evolução do instrumento localmente representou a transformação do ambiente político da cidade e a emergência de novos empreendedores de políticas públicas com agendas distintas, perdendo o seu objetivo prioritário de equilíbrio do desenvolvimento urbano com a promoção de infraestrutura social, em especial habitação de interesse social, para focar nos benefícios construtivos e urbanísticos outorgados.

Já na escala federal, diferentes arenas negociaram os interesses envolvidos nas OUCs. Primeiro, enquanto a crise urbana ganhou espaço na mídia e a coalizão pela reforma urbana, representada especialmente pelo FNRU, pressionou o Executivo e a Constituinte por uma lei nacional de planejamento urbano, outros agentes puderam utilizar as comissões do congresso para aprovar emendas de acordo com os

⁵Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JAN1999.pdf#page=138>, página 02034. Acessado em 23 de jul. de 2020.

seus interesses, alterando o caráter do projeto de lei original. Portanto, a problemática foi redefinida, especialmente na CDEIC, com preocupações sobre propriedade privada e o caráter progressista da legislação. Foi na CDEIC que muitas emendas foram aprovadas, introduzindo as OUCs como uma forma de estabelecer uma parceria público-privada com a previsão de produção de unidades de habitação social. No entanto, ao longo dos trabalhos da mesma comissão, sua definição foi alterada para uma forma de promoção de grandes projetos urbanos a partir de parcerias público-privadas e financeirização do seu financiamento pelos CEPACs. Esse formato tornou a OUC um dos instrumentos mais controversos e criticados do Estatuto da Cidade.

Como conclusão, as OUCs desafiam uma visão unidimensional do processo de sua formulação e vão de encontro a uma série de análises acerca de sua origem como instrumento exclusivamente a serviço do mercado imobiliário, com relações mais complexas e nuançadas, como o próprio Estatuto da Cidade. Por um lado, para os participantes do movimento da reforma urbana e setores progressista, o instrumento poderia recuperar os investimentos públicos na urbanização, restringindo a especulação imobiliária e facilitando a promoção de habitação social. Por outro, para os grupos ligados ao mercado, as operações urbanas poderiam potencializar negócios imobiliários com a flexibilização das normas urbanísticas e parâmetros construtivos, além da garantia de investimentos públicos no entorno de seus empreendimentos.

As OUCs em disputa também se deslocam para a esfera local uma vez que, como já mencionados, embora estejam incluídos no Estatuto da Cidade, os projetos devem estar previstos nos planos diretores municipais e depois devem ser transformados em leis específicas, na qual operam agentes e interesses locais. Conclui-se, portanto, que as operações urbanas são um instrumento em disputa, assim como é o próprio espaço urbano. Essa identificação dos empreendedores de políticas públicas é importante não só para descobrir quem são, mas também para compreender como eles moldaram o desenvolvimento das OUCs em suas interações com outros agentes, arenas e instituições. Na natureza conflituosa pela qual o planejamento urbano se materializa, a análise histórica das políticas públicas é fundamental para desvelar os limites e potencialidades dos instrumentos urbanísticos e, quem sabe, avançar na implementação de melhores projetos urbanos

Referências

- ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único**. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- CAPELLA, Ana Claudia **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.
- CASTRO, Luis Guilherme. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- CMSP – Câmara Municipal de São Paulo. **Relatório Final do Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal de São Paulo**. 2002. Disponível em <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/relatoriocomis/RELFINVO-TORDP08-0084-2002.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2010.
- COSTA, Luís Carlos. Estrutura Urbana In: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Série Documentos 1: O desafio metropolitano**. São Paulo: SNM/EMPLASA, 1976.
- FERNANDES, Ana et al. **Habitação Popular no Brasil: reflexões, avaliação e propostas**. Salvador: FAU/UFBA/PPGAU, 2004.
- Fix, Mariana. Parceiros da exclusão. **Dois histórias de construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- GRAZIA, Grazia de . Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros e CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia (Ed.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 15-37.

HEALEY, Patsy; UPTON, Robert (Eds.). **Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices**. London and New York: Routledge, 2010.

JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. **The Politics of Attention: how government prioritizes problems**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 2003.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?. In: OSÓRIO, L. (Ed.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 215-250.

MARQUES, Eduardo. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. **RBCS**, v. 32, n. 95, 2017, p. 1-18.

MALERONKA, Camila. **Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

MONTANDON, Daniel. Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OSÓRIO, Letícia (Ed.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: an analysis of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007, p. 21-64.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1982.

SAULE Jr., Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?. **Cader-nos Metr pole**, v. 19, n. 39, pp. 455-477, 2017.

SEMPLA-PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo. **Dossi  opera es urbanas (julho 1983 – janeiro 1985)**. São Paulo: PMSP, SEMPLA, 1985.

SEMPLA-PMSP. **Plano Diretor do Munic pio de S o Paulo, 1985-2000**. S o Paulo, PMSP, SEMPLA, 1985a.

STONE, Clarence. **Regime Politics**. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

VILLAÇA, Flavio. Uma contribui o para a hist ria do planejamento urbano no Brasil. In: DE K, Csaba; SCHIFFER, Suelli. (Orgs.). **O processo de urbaniza o no Brasil**. S o Paulo: EdUSP, 2004, p. 169-243.

_____. **O espa o intra-urbano no Brasil**. S o Paulo: Studio Nobel: FA-PESP: Lincoln Institute, 2001.

WILDERODE, Daniel. **Desregulamenta o urbana: as opera es interligadas**. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de S o Paulo, S o Paulo, 1994.