

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Urbanismo
Subsecretaria de Urbanismo
Coordenadoria de Planejamento e Projetos
Gerência de Macroplanejamento

Nota Técnica Nº 16/2020

Operação Urbana Consorciada

Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)
Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano
Diretor (CTPD)

Coordenadoria de Planejamento e Projetos/
Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Marcelo Crivella

PREFEITO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)

Mônica Bahia Schlee

Gerente

Equipe técnica

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

Revisão dos textos

Maria Carolina Soares

Operação Urbana Consorciada

a. O que é e para que serve

Operações urbanas consorciadas são intervenções urbanas pontuais coordenadas pelo poder público executivo municipal, envolvendo a iniciativa privada, moradores, proprietários, investidores, usuários do local e demais instâncias governamentais com atuação na área, com o objetivo de fomentar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental e urbana. Consiste na delimitação de uma área, para a qual é elaborado um plano de ocupação e intervenções urbanísticas, no qual estejam previstos a implementação de infraestrutura, reordenamento da estrutura fundiária, reorganização das relações entre espaço público e privado, mediante cobrança de contrapartida dos proprietários, investidores e usuários permanentes pela valorização advindas das melhorias urbanísticas.

b. Definição de acordo com a Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro (LOMRJ), o Estatuto da Cidade (EC, Lei no 10.257/2001) e Plano Diretor (LC no 111/2011):

Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro de 1990

Na Lei Orgânica Municipal não há menção sobre o termo Operação Urbana Consorciada, contudo no Capítulo V - Da Política Urbana, Seção II - Do Desenvolvimento Urbano I - Dos Preceitos e Instrumentos, Artigo 430 ocorre a introdução de instrumentos de caráter fiscal e financeiro, muitos dos quais participam da Operação Urbana Consorciada, como incentivos e benefícios fiscais, recursos públicos destinados especificamente ao desenvolvimento urbano, desapropriação por interesse social ou utilidade pública, entre outros.

Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001

A OUC - Operação Urbana Consorciada é um instrumento intencionado no Estatuto da Cidade que sugere um conjunto de intervenções e medidas que devem ser coordenadas pelo Poder Público municipal, como declara o Artigo 32, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados objetivando a melhoria social e valorização ambiental através de transformações urbanísticas. O segundo parágrafo do mesmo artigo (Art. 32) informa as medidas possíveis que podem modificar desde índices de parcelamento, uso e ocupação do solo, executar construções e, até incentivar à adoção de critérios ecológicos.

No Artigo 33 estabelece a necessidade lei específica para OUC contendo a definição da área, finalidade da operação, contrapartida em função da utilização dos benefícios, um programa básico de ocupação e, critérios que percebemos desafiadores ao longo destes anos de existência da lei, são eles, o estudo de impacto de vizinhança, um programa de atendimento social e econômico para a população diretamente afetada e a democratização do controle e gestão da operação. E ainda em parágrafo Primeiro do presente Artigo, faz lembrar determinação que também está presente na descrição do Plano Diretor (PC 111/2011) sobre a aplicação dos recursos obtidos na área da OUC.

Já o Artigo 34, fala sobre a possibilidade de emissão de certificado de potencial adicional de construção e que os recursos obtidos por estes devem ser utilizados diretamente e exclusivamente na área. A adição a este mesmo Artigo se dá na possibilidade da realização da Operação Urbana Consorciada Interfederativa (incluída pela Lei nº 13.089 de 2015) seguindo as mesmas disposições dos artigos 32 a 34 descritos acima.

Lei Complementar no 111/2011, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbanos Sustentável do Município do Rio de Janeiro

No Plano Diretor a Operação Urbana Consorciada é um dos Instrumentos de Gestão do Uso e Ocupação do Solo.

O Art. 89 define a Operação Urbana Consorciada e estabelece para a sua aprovação lei de conteúdo mínimo constante no artigo 33 do Estatuto da Cidade.

Considerando o Município do Rio de Janeiro ainda não tem regulamentação própria sobre Estudo de Impacto de Vizinha, o Artigo 90 do Plano Diretor procura detalhar a necessidade da realização prévio sobre os impactos definido como uma Avaliação Técnica Multidisciplinar.

No Art. 91 são indicadas as áreas passíveis para OUC segundo anexo IV que define áreas e bairros prioritários para planos, projetos, obras ou regime urbanístico específico por macrozona de ocupação. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, em acréscimo a legislação federal, são consideradas também as finalidades básicas da OUC, como implantação de infraestrutura em geral e viária, execução de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamento urbano e comunitário, criação de espaços públicos e área verde e requalificação de interesse histórico, cultural e paisagístico. O parágrafo segundo faz menção as medidas possíveis constantes no Artigo 32 do Estatuto da Cidade.

O Art. 92, de forma semelhante ao Estatuto da Cidade, reforça a aplicação dos recursos obtidos na área de operação, assim como seu parágrafo único endossa a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção segundo artigo 34 também do Estatuto.

c. Necessita regulamentação adicional?

As Operações Urbanas Consorciadas necessitam de regulamentação posterior segundo o Parágrafo Único do Artigo 89 do Plano Diretor (LC 111/2011), lei específica aprovará a operação urbana e seu respectivo plano, com o conteúdo mínimo constante do Artigo 33 do Estatuto da Cidade.

d. O processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro as operações que antecederam o conceito de OUCs, as Operações Interligadas não foram diferentes das ações em outros Estados,

segundo Consuelo da Cunha Ventura - em Operações interligadas uma nova forma de gestão do uso do solo -, "...ao longo de anos o poder público modificou inúmeras vezes a legislação de uso e ocupação do solo [...] sem a preocupação com projetos estruturados de transformação do território urbano." (VENTURA, 1997). Assim, nessa primeira fase, as operações urbanas estiveram bastante vinculadas ao processo de flexibilização de parâmetros urbanísticos com desequilíbrios causados por benefícios a determinado segmento da sociedade.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, almejou-se promover o desenvolvimento urbano equilibrado, com ganhos sociais mais expressivos, a partir da articulação entre agentes públicos e privados com base no planejamento municipal. A partir daí as Operações Urbanas passaram a ser denominadas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

Associado às OUCs, outro importante dispositivo regulamentado pelo Estatuto da Cidade é o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), um dos principais instrumentos de arrecadação. Na elaboração do plano da Operação, o Poder Público calcula o potencial adicional de construção da região, e fica autorizado a converter tal potencial em títulos negociáveis no mercado de valores.

Neste sentido, através de mecanismos onerosos são arrecadados os recursos que proporcionam o financiamento das ações da Operação. No entanto, cabe ressaltar que o Solo Criado, sendo uma das bases para estes mecanismos onerosos, uma vez compreendido como bem público passível de alienação, ao relacionar-se ao pagamento da outorga onerosa e do direito adicional de construção, não é ilimitado, devendo ser determinado pelo planejamento urbano e pelo interesse da cidade.

No Rio de Janeiro, diferente das demais cidades brasileiras, a mais conhecida das duas Operações Urbanas Consorciadas implementadas, a OUC Porto Maravilha, foi realizada em uma área prioritária sugerida pelo Plano Diretor (LC n. 111/2011). Porém, a menção à prioridade de aplicação nesta região não se encontra nos itens relacionados aos instrumentos urbanos, e sim numa das diretrizes da Macrozona de Ocupação Incentivada,

que propõem além de outras ações, a revitalização da Zona Portuária e dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. Desta forma, não houve, na referida lei, uma indicação clara quanto à aplicação deste instrumento no território municipal, apesar do PD fazer menção a ele, assim como a outros instrumentos que constam no Estatuto da Cidade. Uma das críticas incidentes ao Plano Diretor vigente é a compilação de uma lista de instrumentos de forma genérica, sem dispositivos que os tornem aplicáveis, ou indicação dos mesmos nas intenções de implementação da política urbana. Além disso, cabe ressaltar que a elaboração da OUC Porto Maravilha se deu no ímpeto das transformações urbanas realizadas na Cidade para os Jogos Olímpicos, distanciando as proposições da população diretamente impactada.

Apesar do Art. 33 do Estatuto da Cidade estabelecer a necessidade de estudo prévio de impacto de vizinhança para aprovação de operações urbanas consorciadas, na regulamentação da OUC do Porto, este instrumento foi reduzido em seu escopo e denominado de Avaliação Técnica Multidisciplinar.

A vinculação das receitas auferidas por meio da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Alteração do Solo deveriam ser repartidas entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação na proporção de 50%, conforme estabelecido no Art. 83 do Plano Diretor em vigor. Entretanto, a falta de transparência e de eficiência na operacionalidade dos fundos evidencia a necessidade de uma regulamentação mais eficaz.

No que se refere às Operações Urbanas Consorciadas realizadas no Rio de Janeiro (OUC da Região do Porto do Rio de Janeiro - LC 101/2009 e OUC do Parque da Barra da Tijuca - LC 133/2013), observa-se a tendência da escolha por áreas com potencial de interesse ao mercado econômico em detrimento das áreas mais necessitadas de recursos e atenções públicas. Neste sentido, é preciso reforçar os dispositivos previstos na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para que o poder público coordene intervenções e

medidas que reforcem a vinculação das OUCs à Política Urbana e à de ordenamento territorial, especificamente, consensuadas no Plano Diretor.

VERSÃO PRELIMINAR

e. Casos de implementação em outras cidades

São Paulo (SP)

Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico do Município (Lei Municipal 16.050/2014) trata do instrumento Operação Urbana Consorciada, com algumas peculiaridades importantes, como no Parágrafo Único do Art. 137, que estabelece que as novas operações urbanas consorciadas devem estar na Macroárea de Estruturação Metropolitana.

Outro detalhamento realizado pelo PDE de São Paulo com vistas a um direcionamento das OUCs, ocorre no Art. 138, que estabelece, entre as finalidades destas operações, a recuperação de áreas ambientais contaminadas e inundadas, à provisão de moradia de interesse social e de urbanização e regularização de assentamentos precários, mesmo que estes não constem no perímetro da OUC (descrito no Inciso II do Art. 141 como perímetro expandido).

O Art. 141 se assemelha ao Art. 33 do Estatuto da Cidade, descreve objetivos e diretrizes, reforçando as ações voltadas para a provisão de habitações de interesse social (acréscimos descritos nos incisos II, VII e VIII). Já os incisos IX, XI, XII, XIII, XV e XVI detalham a regulamentação e os mecanismos pertinentes a OUC que visam uma operação mais equilibrada, no posterior parcelamento e ocupação, nos imóveis e espaços de valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental. E no inciso XVI é feita uma importante observação sobre o processo de transição entre o regime jurídico da operação para o regime ordinário da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo ao fim da vigência da OUC, ou seja, trata da acomodação destes parâmetros pós operação.

O Art. 142 determina que 25% dos recursos arrecadados pelas OUCs devem ser aplicados na provisão de habitações de interesse social.

O Art. 143 detalha o processo de emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, podendo o mesmo estar vinculado ao terreno, ou à aprovação de projeto. São também estabelecidos que os limites de emissão dos CEPACs, o valor mínimo, as formas de cálculo, as conversões dos CEPACs

em metragem quadrada e os limites dos recursos destinados para empreendimentos de habitação de interesse social, devem ser estabelecidos pela lei da operação.

Considerações sobre a aplicação de OUCs em São Paulo

São Paulo possui pioneirismo e protagonismo no cenário urbanístico brasileiro em relação à aplicação de OUCs. A Operação Urbana Faria Lima em vigor na cidade desde 1995 é emblemática e significativa e serviu de modelo para aprimorar as operações posteriores, pelo seu aperfeiçoamento ao longo dos anos de sua vigência.

Inicialmente, a operação em questão promoveu a valorização imobiliária, o desenvolvimento do sistema viário e a gentrificação da população originalmente residente. Assim, no caso da OUC Faria Lima, apesar do sucesso de adesão da iniciativa privada, o valor total das contrapartidas arrecadadas até 2000, correspondia a 17% do estoque adicional, resultando em R\$116 milhões, muito aquém dos gastos da Prefeitura com as obras e desapropriações, que foram aproximadamente US\$150 milhões (SEMPLA, 2000).

Entretanto, com a revisão da Operação em 2004, objetivando a melhoria da acessibilidade viária e de pedestres, a reorganização dos fluxos de tráfego – priorizando o transporte coletivo –, bem como a criação e qualificação ambiental de espaços públicos e o atendimento habitacional às comunidades que vivem em ocupações irregulares localizadas em seu perímetro ou no entorno imediato, a operação se aperfeiçoou e começou a apresentar os resultados mais positivos.

Desde de então, segundo tabela de gastos públicos (retirada da matéria: *Operação Urbana Faria Lima. Depois de 22 anos e R\$ 1,8 bilhão, muitas avenidas e pouca urbanidade*, realizada por Mauro Calliari no Estadão, em 28/03/2017) destaca-se o elevado investimento no sistema viário, apesar da necessidade de aperfeiçoamento das intervenções nas estações intermodais em relação à acessibilidade de pedestres e ciclistas. Após as revisões, parte dos recursos arrecadados foi destinada obrigatoriamente a projetos de

reurbanização de favelas, como as do Coliseu, Panorama e Real Parque, que não estão contidas dentro do perímetro da operação. Outro avanço foi o acompanhamento da operação pelo Grupo Gestor, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, que se reúne bimestralmente para formalizar as decisões e acompanhar os resultados.

A análise dos investimentos realizados na OUC Faria Lima (base dez/2016) demonstra a seguinte ordem de prioridade na destinação dos recursos: 31% para túneis e avenidas; 24% para obras na região do Largo da Batata; 19% para habitação de interesse social; 11% para implantação de estação metroriária; 8% para administração e outros serviços; 5% para desapropriações e 2% para implantação de ciclovia (Fonte: Prefeitura de São Paulo, apud Mauro Calliari, Estadão, 28/03/2017).

Atualmente a OUC Faria Lima continua a ser um dos grandes focos do planejamento da cidade, conforme descrito em matéria do portal da Prefeitura de São Paulo datada de 06/12/2019, o “Leilão de CEPACs da Operação Urbana Faria Lima captou R\$ 1,64 bilhões para a cidade”, foram vendidos aproximadamente 93 mil títulos com o objetivo de adquirir verbas para o programa da Operação Faria Lima que abrange as regiões de Pinheiros, Itaim e Butantã.

Todavia, no que tange ao macroordenamento da cidade, percebe-se que as Operações Urbanas funcionam onde já existe interesse do mercado imobiliário. Ainda assim, em muitos casos, o poder público tem gasto mais do que arrecadado (ex. OUC Faria Lima) em detrimento das regiões mais carentes da cidade. Nesta direção, o trabalho da Fernanda Andrade Ferrari, *Operação Urbana Faria Lima - um estudo sobre gestão*, citando Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira, explicita a desigualdade na aplicação do conceito das OUCs:

Sendo a operação urbana um conceito originado em países desenvolvidos, as especificidades da sociedade brasileira deveriam ser consideradas na importação deste modelo. Existem nas cidades brasileiras duas realidades urbanas, segundo Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira: uma ilegal, oculta e ignorada, que não é objeto de teorias, leis, planos e gestão; e

a outra, a cidade do mercado hegemônico, oficial, legal e formal, que merece atenção de instrumentos urbanísticos detalhados (MARICATO e FERREIRA, 2002, apud FERRARI, 2010)

Desta forma, como observou Ferrari (2010), percebe-se que os objetos de interesse das parcerias público-privadas no Brasil estão direcionados a uma parcela restrita da população. Por fim, os aspectos levantados na aplicação das OUCs paulistas evidenciam a necessidade de democratização e equidade do processo referente às Operações Urbanas Consorciadas, tanto no planejamento e como na gestão das mesmas.

A partir da promulgação do Plano Diretor Estratégico de 2014, percebe-se uma maior preocupação com o aspecto social e a busca de uma visão mais integrada das OUCs no macroplanejamento da cidade, explicitada na determinação de que todas as Operações Urbanas Consorciadas deverão estar localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), as quais foram definidas como um território estratégico para reorganização da dinâmica metropolitana.

Recife (PE)

No Plano Diretor de Recife, em fase de revisão, a proposta descrita abaixo estava em votação na Câmara dos Vereadores, quando esta teve suas atividades suspensas em função da Pandemia Covid-19.

O assunto Operação Urbana Consorciada encontra-se no Capítulo III, Dos Instrumentos Urbanísticos, do Projeto de Lei nº 28/2018. A descrição do instrumento no texto da proposta de revisão do Plano Diretor se assemelha em muito ao Estatuto da Cidade. O Art. 135 descreve os objetivos, em seu Parágrafo Único direciona os locais adequados à Operação, como áreas sujeitas à implantação de grandes infraestruturas, áreas em processo de esvaziamento de suas funções originais, áreas com incidência de assentamentos precários e desprovidos de infraestrutura. O Art. 136 determina a urbanização de assentamentos precários e/ou o reassentamento de famílias no próprio perímetro ou em áreas próximas. O Art. 138 direciona 30% dos recursos obtidos com a aplicação de OUCs para a

habitação de interesse social. No Inciso VII é proposto um conselho gestor paritário, formado por representantes do poder público e da sociedade civil.

O Art. 139 descreve o que deve ser implementado no perímetro da Operação, com alguns interessantes acréscimos ao disposto no Estatuto da Cidade, como o Inciso III, que propõe a implantação de equipamentos públicos, sobretudo creches para garantir a equidade no acesso ao mercado de trabalho à mulher, como contrapartida à população moradora no perímetro da OUC. Outros acréscimos interessantes são estabelecidos nos incisos X e XIII, que determinam a requalificação, reabilitação ou transformação de áreas com características singulares do local e a implantação da acessibilidade universal.

Considerações sobre a aplicação de OUCs em Recife

Em Recife, muitas das Operações Urbanas Consorciadas aplicadas tiveram características semelhantes por estarem em áreas foco de valorização imobiliária em função das suas características singulares ambientais. Muitas destas áreas eram ocupadas por população de menor renda e que residiam há muito tempo no local, mas não possuíam a titularidade da terra, como descrito em artigo de Raquel Ludermir Bernardino, sobre a *Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra (OUC-JB)*. Neste artigo, a autora descreve a inexistência de estudo de impacto de vizinhança e de audiência pública – assim como o processo legislativo de alterações do plano – tais como a revogação das contrapartidas, as generosas alterações nos coeficientes de utilização e a revogação de limites temporais para apresentação de projetos e início das obras.

Fortaleza (CE)

O Plano Diretor de Fortaleza encontra-se em revisão, ainda sem uma nova proposta publicada. Desta forma, a legislação atual, o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (LC n. 62 de 02/02/2009) continua sendo o documento de referência.

No Plano Diretor de Fortaleza a descrição do instrumento Operação Urbana Consorciada (presente no Cap. IX, Seção VIII) se assemelha em muito ao Estatuto da Cidade. Contudo, o Art. 243 detalha as áreas prioritárias para as operações, dividida por regiões central, noroeste, leste e oeste, incluindo os corredores troncais do TRANSFOR e METROFOR (projetos estratégicos de mobilidade urbana, com investimentos para o transporte coletivo), Zona Especial do Projeto Orla, Zona Especial Interesse Social, Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica e Macrozona de Proteção Ambiental.

O Art. 244, que estabelece o conteúdo mínimo da lei da OUC, propõe, no inciso IV, um termo de compromisso explicitando as responsabilidades dos agentes do poder público, da iniciativa privada e da comunidade local. No inciso VI estabelece solução habitacional adequada dentro do perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores e no inciso IX propõe a criação de fundo específico para receber os valores arrecadados. E ainda o primeiro parágrafo do mesmo artigo descreve que as OUCs podem ter perímetro descontínuo de forma a viabilizar a captação e a aplicação de recursos entre territórios diferenciados do ponto de vista de valorização imobiliária e da problemática socioambiental, ou seja, priorizando a arrecadação e a captação de recursos, que podem ocorrer em área não contínua a OUC.

O Art. 245 possibilita o pagamento de contrapartida diretamente em obras e equipamentos públicos que constem no plano da OUC e o Art. 247 limita a alteração do índice de aproveitamento máximo nas áreas de OUC, chegando até 4 (quatro).

Considerações a aplicação de OUCs em Fortaleza

Fortaleza atualmente é a cidade com mais Operações Urbanas Consorciadas no Brasil em andamento, são sete operações com projetos de lei aprovados e uma operação em estudo (HISSA e ARAUJO, 2017).

Uma operação icônica realizada antes mesmo da regulamentação pelo Estatuto da Cidade, é a OUC Riacho Maceió, aprovada em 2000, mas

implementada a partir de 2010. Esta operação se localiza em uma das áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, na Av. Beira-Mar, e foi definida como uma área de recuperação e de preservação ambiental, pois no terreno se encontrava a Foz do Riacho Maceió.

A alteração de parâmetros urbanísticos foi aprovada em função de contrapartidas para a urbanização do parque e tratamento da Foz do Riacho Maceió. Para isso, também foram feitas, pelo empreendedor privado, desapropriação de ocupações irregulares na área.

Contudo, no processo de concretização da operação urbana, a área de preservação ambiental foi diminuída, excluindo-se a área de recuperação ambiental, alterando o índice de 0.6 para 4.0, mediante outorga. Além disso, foi permitido a construção de uso multifamiliar e hoteleiro, onde antes só se permitia uso unifamiliar. A alteração de parâmetros e a contrapartida são descritos no artigo *Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza*, de autoria de Marina Hissa e Cristina Araujo.

As autoras observam que em 2008 a OUC sofreu uma ação de inconstitucionalidade, que ainda está em andamento. Nesta ação alega-se que o plano da OUC não continha o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada na operação e o Estudo de Impacto de Vizinhança, exigidos pelo Estatuto da Cidade, e denuncia também a inexistência de debate com a sociedade civil.

O que se percebe é que muitas das operações em Fortaleza foram utilizadas para realizar modificações de parâmetros urbanísticos e para remoções em áreas de alta valorização imobiliária e ambiental. Neste sentido, a justificativa da operação alude a valorização do local, na requalificação como “bem” coletivo (entendido pela qualificação ambiental e do espaço público), mas em detrimento dos seus originais residentes, e principalmente da população de menor renda.

Todavia, nos casos mais recentes em Fortaleza, como a OUC Osório de Paiva e a OUC Lagoa do Sapiranga, já se percebe um movimento para ampliar socialmente o uso do instrumento, pois essas operações situam-se em áreas de pouca valorização do mercado imobiliário, sendo extremamente

necessária a intervenção pública para promover melhorias, a exemplo da OUC Lagoa do Sapiranga, primeira a fazer parte do planejamento de sistema de áreas verdes municipais. Além disto, o debate com a sociedade civil vem se ampliando, e as operações mais recentes têm ocorrido em processo mais participativo e aberto.

Também é importante salientar que, no caso de Fortaleza, embora amparado pelos planos diretores, muitas das áreas de implementação das OUCs, principalmente as que estão em fase de contrapartidas entregues, não estavam delimitadas como prioritárias para o uso do instrumento da OUC, ou seja, não foram previamente definidas pelos anteriores planos municipais. Apesar do Plano Diretor de Fortaleza (LC n. 62 de 02/02/2009), como descrito acima, especificar as áreas passíveis de aplicação do instrumento, com a ressalva de que a aplicação dos instrumentos indicados está condicionada à disponibilidade de infraestrutura na zona em que se insere.

f. Sugestões e recomendações

Uma operação urbana consorciada deve garantir recursos para custear intervenções de estruturação, qualificação e melhoria das áreas definidas como território de sua atuação. Para isto, de forma inseparável e complementar, o setor privado deve estar condicionado e atrelado às diretrizes definidas pelo setor público. Contudo, são muitas as vezes que o Poder Público tem gasto mais do que arrecadado (ex. OUC Faria Lima e OUC Porto Maravilha).

Nesta direção, observa-se muitas vezes o protagonismo da iniciativa privada no processo de decisão de novas centralidades e valorização imobiliária das áreas urbanas. Percebe-se ainda que as Operações Urbanas “funcionam” onde já existe interesse do mercado imobiliário, fazendo com que os investimentos se concentrem nas regiões onde eles já estão concentrados, aumentando assim a disparidade intraurbana (exclusão e segregação sócioespacial).

Além disso, cabe lembrar que a regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas em diversas cidades brasileiras não está totalmente alinhada com o Estatuto da Cidade, pois muitas vezes são implementadas sem os requisitos mínimos que o próprio Estatuto define, como o estudo prévio de impacto de vizinhança e a participação ampla da sociedade civil envolvida. A falta de um programa de atendimento social faz com que o instrumento contribua para aumentar a exclusão social na medida em que pode colaborar para a expulsão da população residente na área de intervenção. Outra questão que caracteriza parte das OUCs implementadas é a falta de projeto urbanístico que as norteiem, o que faz com que o seu resultado seja fortemente imobiliário.

Para uma possível amenização das questões levantadas acima, o arquiteto Pedro Sales, que coordenou a formulação do plano de intervenção e ordenação de operações urbanas na cidade de São Paulo, entre 2001 e 2004, no artigo *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos* (SALES, 2005), faz as seguintes sugestões, que permanecem pertinentes nos dias atuais:

- As razões da escolha das áreas e os objetivos a serem alcançados devem pautar-se pela exigência e pela possibilidade de avançar nas estratégias de atualização, qualificação e integração da base territorial, técnica e social da cidade;
- Deve-se fugir da armadilha arrecadatória, da lógica tributarista e/ou especulativa que muitas vezes acabam se sobrepondo às decisões e interesses públicos;
- Deve-se garantir a recuperação e distribuição da mais-valia gerada pelo próprio investimento público, e, assim, regular distorções de valorização geradas por esses mesmos investimentos;
- E, promover formas de ocupação mais intensa, qualificada e inclusiva do espaço urbano, articuladas a medidas que

racionalizem e democratizem a utilização das redes de infraestrutura e equipamentos sociais.

O mesmo autor, em relação aos procedimentos das Operações de São Paulo, como o *Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística – PRIOU* (SALLES, 2005), descreve a metodologia adotada.

- A. Discrimina-se o perímetro de atuação de determinada operação, bem como os diversos setores que ele inclui;
- B. Identificam-se e caracterizam-se os problemas urbanos e os objetivos a serem alcançados;
- C. Definem-se as diretrizes de intervenção pública;
- D. Estima-se o potencial de construção adicional a ser alienado, distribuindo-o por setor e por uso;
- E. Determinam-se os parâmetros urbanísticos e financeiros para sua realização;
- F. Estabelecendo um programa de prioridades que correlaciona e encadeia investimento público e empreendimento privado.

As OUCs são instrumento com elevado potencial, mas que acabam sendo desvirtuadas para o cumprimento de interesses de agentes imobiliários e financeiros. Sabe-se que as leis não podem resolver todas as questões e, por se tratar de instrumento que depende de regulações específicas para cada projeto, o âmbito de regulação do plano diretor pode parecer limitado.

No entanto, algumas sugestões para o aperfeiçoamento são:

- (i) criação da figura de um estudo de impacto de vizinhança expandido para as OUCs: Isso porque seu impacto supera o território de intervenção e suas áreas limítrofes. Considerando a dinâmica de gradientes de valorização que perpassa toda a cidade, uma OUC pode impactar mesmo áreas mais distantes. Neste sentido, essa exigência de um estudo de impacto mais alargado, contando com um diagnóstico que demonstre inequivocamente a necessidade e adequação das medidas previstas para a OUC pode ajudar a evitar o desvirtuamento do instrumento.

(ii) regulamentação dos CEPACs restringindo sua utilização: Trata-se de instrumento que permite um processo de financeirização direta do espaço urbano. Sua utilização indiscriminada pode ter consequências negativas para o planejamento e ordenamento urbano ao submeter certa porção da cidade a uma lógica de valorização de títulos financeirizados. A restrição de sua utilização pode evitar esse tipo de distorção.

(iii) obrigatoriedade de que haja uma cota de empreendimentos de interesse social, incluindo habitação, em todas as OUCs. A previsão desse elemento como obrigatório, de forma mais especificada, pode ajudar no seu cumprimento.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF: jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 07/06/2019.

CALLIARI, Mauro. Operação Urbana Faria Lima. Depois de 22 anos e R\$ 1,8 bilhão, muitas avenidas e pouca urbanidade. Estadão. São Paulo, 28/03/2017. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/caminhadas-urbanas/operacao-urbana-faria-lima-depois-de-22-anos-e-r-18-bilhao-muitas-avenidas-e-pouca-urbanidade/>> Acesso em: 17/06/2020.

FERRARI, Fernanda Andrade. Operação Urbana Faria Lima - um estudo sobre gestão. Anais: TFG - FAU/USP. São Paulo, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. MARICATO, Ermínia. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras, Leticia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, p.215-250, 2002.

NOGUEIRA, Rochelle. Operação Urbana Consorciada Maceió-Papicú é debatida em audiência pública na CMFor. Câmara Municipal de Fortaleza, Fortaleza: 03/06/2019. Disponível em: <<https://www.cmfor.ce.gov.br/2019/06/03/operacao-urbana-consorciada-maceio-papicu-e-debatido-em-audiencia-publica-na-cmfor/#:~:text=Opera%C3%A7%C3%A3o%20Urbana%20Conсорciada%20Macei%C3%B3%20Papicu%20%C3%A9%20debatida%20em%20audi%C3%Aancia%20p%C3%BAblica%20na%20CMFor,03%2F06%2F2019&text=O%20objetivo%20%C3%A9%20ouvir%20a,CMFor%E2%80%9D%2C%20disse%20o%20parlamentar.>> Acesso em: 20/06/2020.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº101 de 23 de novembro de 2009. Rio de Janeiro: RJ, nov. 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2009/10/101/lei-complementar-n-101-2009-modifica-o>>

plano-diretor-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-operacao-urbana-consorciada-da-regiao-do-porto-do-rio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: julho de 2020.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. Rio de Janeiro: RJ, fev. 2011. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC111M.PDF>>. Acesso em: 29/04/2019.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 133 de 30 de dezembro de 2013. Rio de Janeiro: RJ, dez. 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2013/13/133/lei-complementar-n-133-2013-institui-a-operacao-urbana-consorciada-parque-natural-municipal-da-barra-da-tijuca-estabelece-diretrizes-urbanisticas-para-a-area-de-abrangencia-delimitada-na-operacao-permite-a-transferencia-de-potencial-construtivo-institui-conselho-consultivo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: abril de 2020.

SÃO PAULO (Cidade). Operações Urbanas Consorciadas: O que é? Prefeitura da Cidade de São Paulo/ Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057>. Acesso em: julho de 2020.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: agosto de 2020.

SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. ARQUITEXTOS - VITRUVIOS. São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/476>> Acesso em: 12/06/2020.

SEMPLA (São Paulo). Operação Urbana Consorciada Faria Lima. SEMPLA. São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19591> Acesso em: 15/06/2020.

VENTURA, Consuelo da Cunha. Operações interligadas: uma nova forma de gestão do uso do solo. In: Anais do ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 7, 1997, Recife: Anpur, 1997. p. 236-251.