

Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros

Mapping large urban projects: a survey
of urban consortium operations in brazilian cities

Marina Toneli Siqueira [I]
Carolina Silva e Lima Schleder [II]

Resumo

Identificadas como formas de flexibilização do planejamento urbano e captura de valorização imobiliária, operações urbanas consorciadas são instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para a realização de grandes projetos urbanos utilizando parcerias público-privadas. Buscando avaliar sua implementação nacionalmente, esta pesquisa levantou os casos de operações urbanas consorciadas nos municípios brasileiros. Como resultado, encontrou-se um alto grau de difusão do instrumento, presente em planos diretores de todas as regiões do País e em realidades urbanísticas diversas. Entretanto, encontrou-se um baixo índice de transformação do instrumento em lei específica, além de propostas judicializadas, leis revogadas e projetos não iniciados, demonstrando a atratividade das operações e as dificuldades em sua implementação. Finalmente, expõem-se as problemáticas de acesso a informações e transparência dos projetos.

Palavras-chave: instrumentos de planejamento urbano; operações urbanas consorciadas; política urbana municipal; Estatuto da Cidade.

Abstract

Considered as forms of flexibilizing urban planning and capturing land value, urban consortium operations are instruments included in the City Statute for the conduction of large urban projects using public-private partnerships. Aiming to assess their implementation across the country, this research surveyed the cases of urban consortium operations in Brazilian cities. As a result, a high degree of dissemination of the instrument was found, present in master plans of all the regions of the country and in different urban realities. However, a low rate of transformation of the instrument into law was also found, as well as judicialized proposals, revoked laws and uninitiated projects, demonstrating the attractiveness of the operations and the existence of difficulties in their implementation. Finally, the study approaches problems related to access to projects' information and transparency.

Keywords: urban planning instruments; urban consortium operations; municipal urban policy; City Statute.



Introdução

Operações urbanas consorciadas implementam grandes projetos urbanos associando interesses públicos e privados. A partir da outorga de benefícios urbanísticos e construtivos – como potencial adicional de construção, alterações de usos e/ou flexibilização das normas edilícias, entre outros – em um perímetro específico, são arrecadados recursos para o financiamento de obras de infraestrutura, mobilidade, provisão de equipamentos públicos e habitação social, entre outros. As polêmicas emergem em especial com relação à distância entre os objetivos declarados e os resultados efetivamente alcançados pelo instrumento.

Por um lado, as operações urbanas consorciadas estão baseadas no princípio do compartilhamento dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano. O instrumento utiliza-se em especial do solo criado a partir de alterações em normas urbanísticas e edilícias para cobrar pelo uso mais intensivo dos lotes e de outros benefícios aos agentes privados. Ao realizar a captura de parte da valorização imobiliária criada pelos projetos, seria possível compartilhar os ganhos, investindo em uma lista de obras públicas associadas aos objetivos mais amplos de desenvolvimento urbano. Ainda, o Estatuto da Cidade impõe a participação social na gestão dos projetos e o atendimento da população diretamente atingida por eles (Brasil, 2001).

Por outro lado, as experiências mais conhecidas com o instrumento têm sido classificadas como operações imobiliárias que beneficiam majoritariamente interesses privados e trazem poucos retornos para a cidade como um todo, já que a maior parte dos recursos públicos tem sido utilizada em obras viárias

loais (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002). Ao procurar atrair investimentos privados e usuários solventes para as áreas de projeto, as operações urbanas têm sido associadas ao urbanismo neoliberal e ao empresariamento urbano (Nobre, 2019). Essas conclusões, em que pesem suas importâncias, estão baseadas especialmente nos casos localizados no Rio de Janeiro e em São Paulo. Após a aprovação do Estatuto da Cidade, no entanto, é possível identificar uma disseminação do instrumento pelo território brasileiro, com pouca avaliação dos seus impactos em realidades urbanas distintas daquelas das grandes metrópoles nacionais (Santos Jr. e Montandon, 2011). Esse processo se mostra como um novo desafio para o planejamento urbano atual: a falta de controle sobre o uso dos instrumentos do Estatuto – tanto em termos quantitativos quanto qualitativos – dificultando a sua avaliação. Ainda, ao falarmos de parcerias público-privadas, são fundamentais a transparência e o monitoramentos dos projetos.

A presente pesquisa objetiva ser um primeiro passo no sentido de equacionar essa problemática, ao buscar identificar os casos de operações urbanas consorciadas nas cidades brasileiras de médio e grande porte. Para tanto, o artigo está estruturado em mais quatro partes, além desta introdução. Na próxima seção, destacam-se os interesses na implantação das operações urbanas consorciadas brasileiras, associando o instrumento ao contexto de transformação da prática urbanística e do urbanismo neoliberal, mas também aos objetivos mais amplos de reforma urbana promovidos no Estatuto da Cidade, expondo a ambiguidade de seu funcionamento, que transveste interesses privados como públicos. Na seção seguinte, expõe-se a dificuldade no

monitoramento e na avaliação de casos utilizando-se das pesquisas existentes e questionando os seus resultados. Posteriormente, é exposto o resultado do levantamento de dados primários. Foram utilizados dados quantitativos e qualitativos; análise de planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis específicas de operações urbanas consorciadas e outras legislações locais; levantamento de notícias na mídia e trabalhos acadêmicos; além do contato direto com as administrações municipais por e-mail e telefone. Como resultado, destacam-se a falta de transparência dos órgãos de planejamento e a dificuldade de controle e monitoramento das políticas urbanas. Ainda assim, foi possível identificar a presença do instrumento em planos diretores de municípios em todas as regiões brasileiras e em realidades urbanas bastante diversas, mesmo que em poucos casos tenha-se encontrado a sua transformação em projeto de lei específica.

Grandes projetos urbanos e a transformação da prática urbanística

Operação urbana consorciada é um instrumento para a implantação de grandes projetos urbanos que objetiva, segundo o Estatuto da Cidade, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. As primeiras experiências com instrumentos semelhantes são anteriores à legislação federal, em cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre e Natal. Ainda assim, foi da capital paulista que veio a principal inspiração para a sua inclusão na legislação federal (Maleronka, 2017).

Tendo sua origem conceitual na década de 1970 como um instrumento para o maior equilíbrio do desenvolvimento urbano (Costa, 1976), as dificuldades de aprovação de novas políticas de uso do solo e a falta de recursos para obras públicas impulsionaram a inclusão do instrumento nas propostas para um novo plano diretor de São Paulo durante a década de 1980 (Castro, 2006). Ainda, os estudos para o Plano Diretor de 1985 justificavam a implantação das operações urbanas no contexto internacional de reestruturação urbanística já que:

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

De fato, as referências internacionais para as operações urbanas consorciadas estão associadas a grandes projetos urbanos que utilizam de parcerias público-privadas, como aqueles desenvolvidos em cidades como Barcelona, Nova York e Paris (Siqueira, 2014a). Grandes projetos urbanos tornaram-se uma parte importante do imaginário do planejamento urbano contemporâneo, relacionando-se à renovação de áreas consideradas com perda ou inadequação de usos, esvaziamento, problemas de infraestrutura, degradação, violência e/ou perda de dinamismo econômico, promovendo atividades consideradas “mais adequadas” para uma nova fase do desenvolvimento urbano (Nobre, 2019).

Por um lado, os grandes projetos urbanos atuam em uma escala intermediária entre o plano diretor e o projeto específico, de forma focada no território, nos usos e usuários locais (Maleronka, 2010). Dessa forma, estão associados à crítica ao urbanismo modernista, seus objetivos ambiciosos, modelos centralizados e racionalistas de planejamento urbano (Maricato, 2000). Por outro lado, usando de um vocabulário organicista, a forma de intervenção tende a naturalizar processos que são historicamente construídos. Nesse sentido, é necessário compreender os projetos de reurbanização, renovação, reabilitação, revitalização, entre outros, inscritos em uma lógica de desvalorização de usos e usuários atuais que também subestima investimentos públicos e privados realizados anteriormente. Assim, os grandes projetos urbanos são uma manifestação da capacidade de destruição criativa do capital na forma de ondas de investimento e desinvestimento desiguais e seletivas no território (Harvey, 2001).

Se grandes projetos urbanos não são novidade e também podem ser utilizados para a abertura de novos vetores de urbanização em áreas desocupadas (*greenfields*), essa forma contemporânea de intervenção para a reestruturação urbana está relacionada diretamente às transformações políticas e econômicas vivenciadas a partir da década de 1970. Em uma perspectiva mais ampliada, os grandes projetos urbanos contemporâneos são uma resposta à necessidade de um ajuste espacial (*spatial fix*) para a nova fase de acumulação capitalista (Harvey, 1989). Essas transformações estão relacionados ao pós-fordismo e à desagregação da cadeia produtiva com processos de industrialização e desindustrialização de diferentes territórios; às inovações tecnológicas

e comunicacionais; à importância do capital financeiro e do setor terciário avançado; à abertura econômica e à diminuição de barreiras para a circulação de produtos, pessoas e capital; e, em especial, à reforma do Estado com a diminuição de sua atuação em políticas sociais e seu direcionamento para estratégias competitivas que possam garantir equilíbrio econômico e balanças comerciais positivas. De fato, mais do que uma diminuição da ação pública, é possível verificar a sua inflexão e transformação em governos empresariais (Dardot e Laval, 2016).

Essas transformações não significam, no entanto, que o espaço perde a sua importância. Pelo contrário, as transformações político-econômicas fizeram o capital mais sensível às vantagens locais em termos materiais de produção e prestação de serviços, mas também em termos da mão de obra local, impostos e logística. Dessa forma, a disputa pela localização de empresas tem sido utilizada contra os movimentos sociais e na conquista de benefícios diretos e indiretos, como isenção de impostos. Esse processo de disputa pela localização de novas empresas reafirma a hierarquia do sistema capitalista e intensifica o processo de desenvolvimento espacial desigual, ao buscar a atração dos usos melhores e mais lucrativos, enquanto expulsa usuários locais menos “competitivos” (Vainer, 2000). Esse empresariamento urbano faz parte de um urbanismo neoliberal proativo e que prioriza a criação de um “bom clima para os negócios” e a atração de novos investimentos, ao invés da solução dos problemas sociais e das necessidades materiais de sua população (Brenner e Theodore, 2002). Portanto, o urbanismo neoliberal baseia-se em investimentos especulativos e está sujeito ao mesmo tipo de

insegurança que outras economias especulativas. A única diferença, de acordo com Harvey (2008), é que, nesse caso, o Estado assume a maior parte dos riscos, enquanto os usuários e moradores locais mais vulneráveis sofrem seus impactos mais intensos. Nesse pacote, grandes projetos urbanos são peças emblemáticas na promoção dessa imagem urbana competitiva e usualmente utilizam de novos instrumentos para a sua concretização, como é o caso das operações urbanas consorciadas.

Inicialmente, as operações urbanas consorciadas foram vistas por investidores, gestores e planejadores como uma oportunidade para conciliar os interesses financeiros e imobiliários aos objetivos de transformação urbana (D'Almeida, 2019; Maleronka, 2010). Assim, as parcerias público-privadas apareceram como uma “fórmula mágica” para promover o desenvolvimento urbano, enquanto a máquina de crescimento urbano reforça áreas já atrativas para o mercado imobiliário (Fix, 2004). As experiências mais conhecidas com operações urbanas consorciadas são facilmente enquadradas nesse contexto de promoção especulativa dos lugares, como é o caso dos projetos Faria Lima e Água Espraiada em São Paulo (SP) e do Porto do Rio, ou Porto Maravilha, no Rio de Janeiro (RJ). Consideradas por alguns críticos como operações meramente imobiliárias, a promoção de novos cartões postais e vetores de desenvolvimento imobiliário gerou lucros para agentes privados, enquanto o retorno social ou urbanístico foi reduzido (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002; Werneck, 2016). Por um lado, a transformação no perfil socioeconômico local acompanha o risco de expulsão de grupos vulneráveis e o baixo atendimento das demandas concretas locais (Siqueira, 2014b). Por outro, as transformações

urbanísticas estruturais usualmente se resumem a obras viárias (Nobre, 2019). Essas críticas, entretanto, não impediram a popularização do instrumento pelo País, em especial após a sua inclusão no Estatuto da Cidade (Santos Jr. e Montandon, 2011).

O Estatuto da Cidade define uma operação urbana consorciada como:

o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Brasil, 2001)

De forma a atingir esses objetivos, as operações urbanas consorciadas são instrumentos mistos de planejamento do solo urbano e de captura de recursos para transformações urbanísticas. A partir do princípio de compartilhamento dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano, os instrumentos de captura de valorização imobiliária têm como objetivo:

mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo. (Smolka, 2014, p. 2)

Assim, o instrumento pretende capturar recursos que, de outra forma, seriam apropriados privadamente. Efetivamente, a designação e venda de benefícios urbanísticos e construtivos nas operações urbanas servem para

arrecadar recursos para financiar um programa de investimentos locais. Esses benefícios podem incluir maior potencial de construção e alterações de uso, entre outros, e podem ser adquiridos diretamente, trocados por obras públicas ou transformados em certificados financeiros a serem comercializados em mercados primários e secundários, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). Os recursos arrecadados são designados para uma conta específica do projeto e somente podem ser utilizados nesse perímetro e na lista de objetivos a serem atingidos pela operação. Estes podem incluir investimentos em infraestrutura, mobilidade, provisão de equipamentos públicos e habitação social, entre outros. As operações urbanas consorciadas, portanto, também fazem parte de uma nova geração de instrumentos de planejamento urbano que procuram potencializar o processo de desenvolvimento urbano, aproximando interesses públicos e privados (Santoro, 2004; Smolka, 2014).

Ainda, o Estatuto da Cidade destaca a participação popular como forma de inclusão e de garantia dos direitos da população local (Brasil, 2001). Assim, além da obrigatoriedade de um mecanismo de gestão contando com participação da sociedade civil, a legislação federal obriga o atendimento das comunidades diretamente atingidas pelo projeto. Entretanto, a falta de prioridade dada aos objetivos sociais e a carência de processos participativos nas suas decisões vêm resultando naquelas realidades das operações urbanas consorciadas mais conhecidas no País, mencionadas acima, e que vão de encontro aos princípios da função social da cidade e de seu planejamento e gestão democráticos, como idealizados pelo Estatuto. Considerando esse caráter ambíguo

do instrumento, ou as diferenças entre teoria e prática, faz-se necessário ter uma visão mais clara dos impactos das operações urbanas consorciadas a partir de suas experiências locais.

A atratividade das operações urbanas consorciadas no contexto do Estatuto da Cidade: a dificuldade de acesso a dados

Analisar os casos de operações urbanas consorciadas no País não é tarefa fácil. Primeiramente, a maior parte do arcabouço legislativo e institucional da política urbana que avançou ao longo das últimas décadas no País possui poucas formas de monitoramento. Existem pesquisas que procuram avaliar o impacto do Estatuto da Cidade nos planos diretores locais, já que eles se tornaram obrigatórios para municípios com mais de vinte mil habitantes, entre outros critérios. Essas pesquisas usualmente enfatizam que muitos planos apenas transcrevem trechos do Estatuto; outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município; outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (Santos Jr. e Montandon, 2011; Rolnik, 2012). Por outro lado, as políticas setoriais de urbanismo, habitação, mobilidade e saneamento vinculam o repasse de recursos da União à elaboração de marcos locais (planos e leis específicas), à presença de certos instrumentos e/ou sua implementação. Mesmo assim, é difícil encontrar

um levantamento unificado, sistematizado, atualizado e publicizado acerca da política urbana brasileira.

No caso específico das operações urbanas consorciadas, existem muitos estudos individuais ou em grandes metrópoles nacionais, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Fortaleza, mas pouco conhecimento da totalidade e da diversidade das experiências com o instrumento para avaliar seus resultados e sua possibilidade de atingir os objetivos previstos no Estatuto da Cidade.¹ O extinto Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, produziu um estudo interno em 2015 procurando levantar a legislação específica de três instrumentos diferentes: operações urbanas, operações urbanas consorciadas e operações urbanas simplificadas (MCidades, 2015). O estudo utilizou como amostra os municípios com mais de 500 mil habitantes e capitais de Estado. Foram identificados quantos e quais destes têm esses instrumentos previstos no Plano Diretor; se eles estão regulamentados, aplicados ou não; e, se sim, em qual fase. Destacam-se duas problemáticas com o estudo. Primeiro, o recorte de 500 mil habitantes e capitais ignora municípios de médio porte nos quais grande parte do crescimento populacional tem acontecido no Brasil (Ipea, 2004a). Segundo, os resultados parecem contraditórios. O estudo identifica 24 operações urbanas; 25 operações urbanas consorciadas (6 dessas em discussão); e, 3 operações urbanas simplificadas. No entanto, o estudo não possui uma definição clara desses instrumentos. Ainda, uma simples busca no próprio portal da prefeitura de Belo Horizonte referenciava 18 operações urbanas simplificadas na cidade em junho de 2019, em discussão ou já implementadas, mostrando resultados defasados.²

O presente estudo, como já mencionado, pretende responder a essa lacuna, ao identificar e aprofundar os dados acerca das operações urbanas consorciadas existentes no País. O primeiro recorte empírico utilizado foi o levantamento mais atualizado sobre instrumentos de planejamento urbano nos municípios brasileiros quando do início do levantamento de dados: a pesquisa Munic 2015, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015). A metodologia elaborada pelo IBGE utiliza de questionários que são preferencialmente respondidos por seu próprio corpo de funcionários, em entrevistas com responsáveis da administração municipal que possam coordenar a coleta das informações nos vários temas da pesquisa. A metodologia também permite a resposta do questionário de forma indireta, ficando a cargo das próprias municipalidades. Para tanto, além do questionário, que conta com informações básicas da pesquisa, um manual de coleta é utilizado para esclarecer dúvidas sobre as variáveis. Nesse mesmo instrumento de coleta, o termo operação urbana consorciada é definido como “o conjunto de intervenções e medidas para obtenção de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em áreas urbanas delimitadas, prevendo a participação da iniciativa privada” (ibid., p. 14). Não há mais qualquer outra menção nesse documento de 57 páginas acerca do instrumento ou referência à sua normatização pelo Estatuto da Cidade, mesmo que a definição utilizada seja muito próxima àquela presente na legislação federal. Com essas considerações, os resultados oferecidos pelo IBGE começaram a ser analisados.

Do total de 5.570 municípios brasileiros investigados na pesquisa Munic 2015, 1.401 ou 25,15% responderam positivamente acerca

da presença de legislação sobre operação urbana consorciada, como visto no Gráfico 1. Distribuídos por todo o território nacional (Imagem 1), essa é uma proporção alta que inclui uma diversidade de municípios nos quais a capacidade de implantação desse instrumento ou mesmo a sua viabilidade é questionável. Nesse sentido, dos municípios que acusaram a presença de legislação de operação urbana, 6,42% não possuíam ou estavam elaborando seus planos diretores, enquanto 7 municípios não souberam sequer informar a existência ou

não dele (Gráfico 2). Dos municípios com legislação de operação urbana e plano diretor, em 24 a legislação é anterior ao Estatuto da Cidade (Tabela 1).

É possível questionar, também, a capacidade de os mercados imobiliários locais absorverem esse tipo de instrumento já que, daqueles municípios com operação prevista no plano diretor e/ou com lei específica, 147 ou 10,49% têm menos de 5.000 habitantes, e 563 municípios ou 40,19% possuíam até 20.000 habitantes.

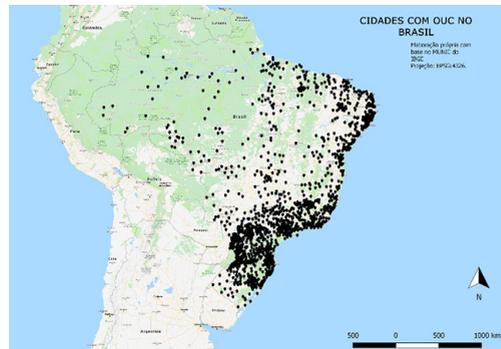
Gráfico 1 – Existência de operação urbana consorciada nos municípios brasileiros de acordo com Munic 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

* OUC – operação urbana consorciada

Imagem 1 – Localização dos municípios brasileiros com operação urbana consorciada de acordo com Munic 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Gráfico 2 – Existência de plano diretor nos municípios com operação urbana consorciada de acordo com Munic 2015

Existência de PD no município com OUC (MUNIC 2015)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

* PD – plano diretor

Tabela 1 – Ano da publicação do plano diretor nos municípios com operações urbanas consorciadas de acordo com Munic 2015

	Nº	%
Até 2000	24	1,71
2001-2005	68	4,85
2006-2010	693	49,46
2011-2015	519	37,04
Não soube informar	7	0,50
Em elaboração	35	2,50
Sem Plano Diretor	55	3,93
Total	1.401	100,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Tabela 2 – População estimada em 2015 nos municípios com operação urbana consorciada de acordo com Munic 2015

	Nº	%
Até 5.000 habitantes	147	10,49
5.001 até 10.000 habitantes	168	11,99
10.001 até 20.000 habitantes	248	17,70
20.001 até 50.000 habitantes	432	30,84
50.0001 até 100.000 habitantes	192	13,70
100.001 até 500.000 habitantes	180	12,85
Maior do que 500.000 habitantes	34	2,43
Total	1.401	100,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Ainda, chamam a atenção a capacidade administrativa na área de planejamento urbano e a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade nos municípios que responderam afirmativamente para a presença de operação urbana consorciada. Como visto na Tabela 3, apenas 28,27% deles contam com secretaria própria de planejamento urbano, enquanto 11,78% sequer possuem uma estrutura de atuação na área.

Ademais, 4,71% ou 66 municípios não possuem legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo (Gráfico 3), enquanto 16,92% ou 237 municípios não possuem legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir (Gráfico 4). Nesses casos, indaga-se sobre a possibilidade de implantação do instrumento de acordo com o funcionamento previsto no Estatuto da Cidade. Considerando que a venda de benefícios urbanísticos e construtivos, em especial alteração de potencial construtivo

e uso do solo, é uma das principais estratégias de funcionamento do instrumento, a falta de uma legislação específica e de padrões claros de outorga pode gerar um “balcão de negócios” com o direito de construir, com casos sendo definidos de forma pouco clara ou discricionária.

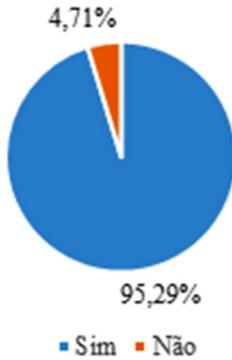
Devido à quantidade de municípios que alegaram ter operação urbana consorciada de acordo com a pesquisa Munic 2015 e as contradições acima destacadas, foi realizado um novo recorte na amostra para aprofundar o levantamento de dados. Assim, do total de 1.401 municípios que responderam afirmativamente para a presença de uma operação urbana consorciada, selecionaram-se os 214 municípios com mais de 100.000 habitantes para buscar os seus dados primários. Esse recorte tem como objetivo selecionar os municípios de porte médio e grande, como definido pelo Ipea (2019), ampliando o controle e a qualidade dos dados analisados.

Tabela 3 – Caracterização do órgão gestor do planejamento urbano no município com OUC de acordo com Munic 2015

	Nº	%
Secretaria municipal exclusiva	396	28,27
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	476	33,98
Setor subordinado a outra secretaria	254	18,13
Setor subordinado diretamente ao chefe do executivo	100	7,14
Órgão da administração indireta	10	0,71
Não possui estrutura	165	11,78
Total	1.401	100,00

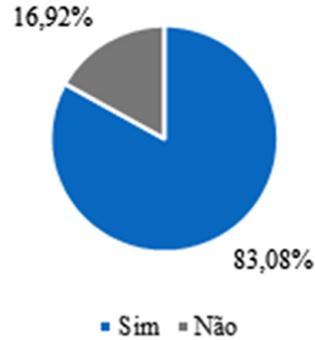
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Gráfico 3 – Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo no município com OUC – Munic, 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Gráfico 4 – Legislação sobre solo criado ou outorga do direito de construir no município OUC – Munic, 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Um olhar mais detalhado sobre as operações urbanas consorciadas: os municípios com mais de 100.000 habitantes

Para os 214 municípios brasileiros com mais de 100.00 habitantes que responderam afirmativamente à pergunta Munic 2015 acerca da presença de uma operação urbana consorciada, foram analisados planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis específicas de operações urbanas consorciadas e outras informações locais. Nesta etapa do trabalho, destaca-se a falta de transparência de muitas prefeituras brasileiras. De fato, já é sabida a dificuldade de acesso à informação no Brasil,

mesmo daqueles dados ditos públicos. Nesse sentido, para o levantamento das operações urbanas consorciadas no Brasil, além dos sites das prefeituras municipais, suas instituições e sites de leis municipais, foram consultados os diários oficiais dos municípios, notícias veiculadas na mídia e pesquisas acadêmicas, entre outros. Finalmente, tentou-se o contato por e-mail e telefone com os agentes locais para complementar as informações encontradas. Ainda assim, foram encontradas dificuldades em acessar os dados, tendo sido acionadas as ouvidorias de diversos municípios.

Por um lado, isso significa que podem existir casos não identificados pela presente pesquisa, e o banco de dados precisará ser revisado e atualizado com achados futuros. Por outro, se essa baixa transparência é

preocupante pelos princípios da gestão e do planejamento democrático expostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, não deixa de ser um achado de pesquisa acerca do estado do planejamento urbano brasileiro pós-Estatuto: não somente não temos pesquisas sistematizadas, unificadas e atualizadas dos seus instrumentos, como também existe pouco acesso a informações da política urbana diretamente em âmbito local.

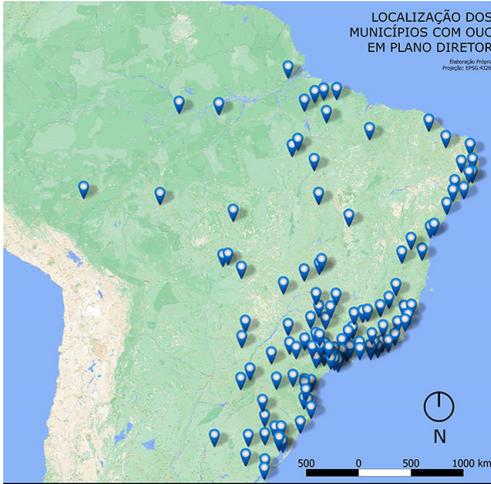
O fato é agravado quando consideramos que essa baixa transparência pode estar relacionada ao baixo controle do funcionamento das operações urbanas consorciadas e de suas parcerias público-privadas. Se o urbanismo neoliberal abre espaço para a atuação direta dos agentes privados no planejamento urbano, o controle do equilíbrio dos projetos é fundamental para que haja retornos públicos e que os benefícios não sejam apropriados exclusivamente para fins mercadológicos, como tem sido destacado por aquelas pesquisas realizadas nos casos mais conhecidos de operações urbanas consorciadas nas grandes metrópoles nacionais mencionadas anteriormente. Justamente, a falta de transparência e controle nas parcerias público-privadas pode gerar oportunidades para o favorecimento de interesses privados em detrimento dos objetivos mais amplos e coletivos da política urbana (Brenner e Theodore, 2002; Harvey, 2008).

Com os dados levantados para o novo recorte de municípios, ainda, foram encontradas diferenças comparativamente à Munic 2015, em especial com relação ao número de

municípios com operações urbanas consorciadas. Segundo a pesquisa do IBGE, do total de 304 municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes, 214 alegaram ter operações urbanas consorciadas. Entretanto, ao verificar os dados primários para esses 214 municípios, identificamos 162 municípios com planos diretores vigentes que incluem operações urbanas consorciadas (75,70%); 48 municípios sem operações mencionadas no seu plano diretor (22,43%); e 4 municípios dos quais não foi possível encontrar a legislação pertinente (1,87%). Ou seja, do total de 304 municípios com mais de 100.000 habitantes, 53,29% incluíam operações urbanas consorciadas nos seus planos diretores vigentes, em contraste com 70,39% para a pesquisa do IBGE.

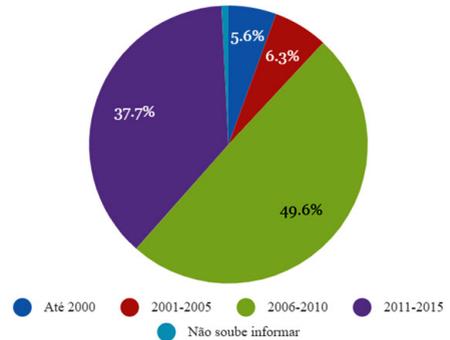
Enquanto as cidades continuam distribuídas por todo o território nacional (Imagem 2), é importante destacar que a capacidade administrativa e do planejamento urbano local aumentou nesse segundo recorte. Os planos diretores datam, em sua maior parte, do período posterior ao Estatuto da Cidade, indicando a importância do marco normativo na difusão do instrumento (Gráfico 5). Ainda, 79 municípios possuem uma secretaria municipal exclusivamente voltada ao planejamento urbano, equivalente a 46,73% da amostra, diferentemente dos 28,27% encontrados no recorte anterior (Tabelas 3 e 4 em comparação). Com efeito, apenas 1 município dessa amostra não possui qualquer estrutura administrativa voltada ao planejamento urbano, volume muito menor do que o encontrado na pesquisa do IBGE.

Imagem 2 – Localização dos municípios com mais de 100.000 habitantes e operações urbanas consorciadas previstas no plano diretor vigente



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 5 – Ano do plano diretor dos municípios com mais de 100.000 habitantes e operações urbanas consorciadas previstas no plano vigente



Fonte: elaboração própria.

Tabela 4 – Caracterização do órgão gestor do planejamento urbano no município com operação urbana consorciada prevista no plano diretor vigente – Munic, 2015

	Nº	%
Secretaria municipal exclusiva	79	46,73
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	48	35,05
Setor subordinado a outra secretaria	27	12,62
Setor subordinado diretamente ao chefe do Executivo	2	0,93
Órgão da administração indireta	9	4,20
Não possui estrutura	1	0,47
Total	162	100,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2015).

Com relação à legislação auxiliar, desses 162 municípios com mais de 100.000 habitantes e com operações urbanas consorciadas previstas em seus planos diretores, somente 1,25% não possui legislação de solo criado ou outorga onerosa do direito de construir, aumentando a capacidade do planejamento urbano local quando comparado ao levantamento do Munic 2015. Ainda, dentre esses municípios, 105 possuem aglomerados subnormais de acordo com o Censo IBGE 2010, totalizando 4.588 comunidades (IBGE, 2019). A definição de aglomerados subnormais inclui aquele:

conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais. (IBGE, 2010)³

Por um lado, autores especialistas têm demonstrado a diferença que existe entre os dados do IBGE, limitados por essa definição, e as realidades locais em termos das múltiplas dimensões do déficit habitacional, entre outros (Denaldi, 2013; Queiroz Filho, 2015). Por outro, mesmo assim, mais da metade dos municípios com mais de 100.000 habitantes e com operações urbanas consorciadas tem aglomerados subnormais em seus territórios. Enquanto a definição do instrumento operação urbana consorciada segundo o Estatuto da Cidade permite a regularização fundiária e impõe o atendimento das populações diretamente atingidas pelo projeto, a associação com outros instrumentos é fundamental para garantir os seus objetivos e a inclusão social das comunidades. No entanto, 11,11% não possuem legislação sobre regularização fundiária, e 29% não possuem legislação acerca de concessão de uso.

Tabela 5 – Legislação auxiliar em municípios com operação urbana consorciada prevista no plano diretor vigente – Munic, 2015

Situação	Lei de uso e ocupação do solo		Lei de regularização fundiária		Lei de concessão	
Municípios que possuem previsão de operação urbana consorciada	160	98,75%	144	88,89%	115	71%
Municípios que não possuem previsão de operação urbana consorciada	2	1,25%	18	11,11%	47	29%
Total	162	100%	162	100%	162	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2015).

Também foi identificado que a inclusão das operações urbanas consorciadas no plano diretor local foi realizada de formas diversas. Na maioria dos casos, o instrumento foi incluído somente em texto e, por vezes, com uma cópia da definição do Estatuto da Cidade, expondo a fragilidade de sua relação com as diretrizes do planejamento urbano local; enquanto em outros planos já existe a designação de áreas para a aplicação do instrumento. Essas áreas podem ser distritos, macrozonas, bairros, zoneamentos, vias ou até mesmo perímetros já desenhados em mapas ou descritos em texto. Finalmente, após a identificação desses 162 municípios com planos diretores vigentes que incluem operações urbanas consorciadas, a análise foi aprofundada para aqueles casos de existência de projetos ou leis específicas para os projetos.

Cidades com leis específicas: baixa efetividade e grande diversidade

Foram encontrados 51 casos de leis específicas de operações urbanas consorciadas em 27 municípios brasileiros. Se considerarmos a pesquisa realizada pelo IBGE, esses 27 municípios correspondem a 12,62% dos 214 municípios com mais de 100.000 habitantes e que responderam positivamente ao Munic 2015 para a presença de operações urbanas consorciadas, como explorado anteriormente. Se considerarmos o levantamento original realizado pela presente pesquisa, esses 27 municípios correspondem a 16,67% dos 162 municípios com mais de 100.000 habitantes que incluíam a previsão de operações urbanas consorciadas em seu plano diretor vigente.

Esses dados levam a duas conclusões. Primeiro, é possível identificar resultados diferentes entre os levantamentos de dados realizados pelo IBGE e a pela presente pesquisa. A dificuldade na definição do instrumento e a complexidade de sua utilização podem fazer com que o nome adquira significados diferentes, tendo sido encontradas notícias sobre outras formas de projetos urbanos ou parcerias público-privadas que foram identificados localmente como operações urbanas consorciadas, mas sem o funcionamento previsto no Estatuto da Cidade ou lei específica aprovada. Além disso, existem diferentes terminologias (operações urbanas, operações simplificadas, entre outras) que não foram incluídas na presente pesquisa devido ao interesse em buscar a difusão do instrumento conforme normatizado pelo Estatuto. Segundo, embora o instrumento esteja de fato previsto em muitos planos diretores municipais, são poucas as experiências de sua transformação em lei específica, bem como de sua implementação. Esse resultado pode ser devido à já mencionada baixa capacidade administrativa de alguns desses municípios e ao próprio funcionamento do instrumento, como será aprofundado a seguir.

É importante destacar também que não foi incluído, nesse total de municípios, aquelas cidades nas quais existe previsão ou estudos de operações urbanas consorciadas, mas não lei específica aprovada, como é o caso de Belo Horizonte. Na capital mineira, a Operação Urbana Nova BH foi impedida de prosseguir devido à falta de clareza na elaboração dos estudos e à falta de participação popular no processo (Indisciplinar, 2020). No fim de 2014, o projeto foi rerepresentado com um novo nome, Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Leste-Oeste (Aclo). Já a Operação Urbana

Consoiciada da Estação Barreiro e Adjacências abrange as áreas localizadas em um raio de 600 metros da estação de transporte coletivo e somente tem um plano de ocupação elaborado, sem lei específica aprovada.⁴ Portanto, esses casos não foram incluídos no total de 51 leis específicas de operações urbanas consorciadas identificadas em 27 municípios.

Além disso, incluiu-se, nesse total, o caso de Cuiabá, onde existe lei específica aprovada, mas houve a sua judicialização. Na capital do Mato Grosso, uma mesma legislação (lei complementar n. 292/2012) instituiu duas

operações urbanas consorciadas, ou seja, não havia lei específica para cada projeto. Também não havia áreas delimitadas para a implantação de cada operação e, no caso da Operação Senhor dos Passos, foi identificada a falta de informações sobre uma área de preservação ambiental (uma nascente) e como ocorreria a desafetação de vias públicas. Em 2016, o Ministério Público Estadual propôs uma ação para proibir que a Prefeitura desse continuidade aos projetos ou iniciasse qualquer outra operação até que as irregularidades fossem resolvidas (Ministério Público de Mato Grosso, 2016).

Imagem 3 – Localização dos municípios com leis específicas de operações urbanas consorciadas



Fonte: elaboração própria a partir de legislações municipais e de contatos com as prefeituras.

Entre os municípios identificados com operações urbanas consorciadas, é possível encontrar várias das grandes cidades brasileiras. São elas: Campinas (SP); Campo Grande (MS); Cuiabá (MT); Curitiba (PR); Fortaleza (CE); Manaus (AM); Natal (RN); Niterói (RJ); Osasco (SP); Porto Alegre (RS); Recife (PE); Rio de Janeiro (RJ); Santo André (SP); São Bernardo do Campo (SP); e São Paulo (SP). Ainda, existem leis de operação urbana consorciada em cidades médias, como: Balneário Camboriú (SC); Barra Mansa (RJ); Betim (MG); Camaçari (BA); Coronel Fabriciano (MG); Diadema (SP); Juiz de Fora (MG); Jundiá (SP); Maringá (PR); Salto (SP); Várzea Grande (MT); e Vitória de Santo Antão (PE). Portanto, entre esses municípios, existe uma diversidade de realidades urbanas em termos de área, população, índice de desenvolvimento humano e desigualdade social, entre outros, como visto na Quadro 1.

Se levarmos em conta apenas o tamanho de suas populações, cidades com operações urbanas consorciadas incluem desde a metrópole nacional São Paulo (SP), com população estimada em mais de 12 milhões de habitantes, até Coronel Fabriciano (MG), com uma população estimada em 109.857 em 2019. De fato, entre os casos, foi possível identificar 17 leis específicas em 11 municípios brasileiros de médio porte ou, aproximadamente, 41% do total de cidades. É importante destacar, assim, a representatividade dos números em relação à experiência com o instrumento no País: mesmo que a maior parte das pesquisas atuais explore as grandes metrópoles nacionais, os municípios de médio porte também vêm implantando operações urbanas consorciadas.

Ainda, vale destacar que entre os 27 municípios existem operações urbanas consorciadas que não foram implementadas. Em Maringá, a lei relativa ao projeto Novo Centro Cívico-Eurogarden e, em Manaus, a Operação Comércio Popular foram revogadas, enquanto as operações em Barra Mansa, Coronel Fabriciano, Campinas e Porto Alegre não foram implementadas até a finalização do levantamento. Em Coronel Fabriciano, a aprovação da lei era recente durante a realização do levantamento; em Campinas, técnicos locais relataram a falta de interesse na continuidade do projeto; e, em Porto Alegre, a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro possui um projeto voltado para a inclusão social das comunidades de baixa renda do perímetro e ainda não havia interessados em ações no local. Essa última situação comprova a dependência que a “fórmula mágica” das operações urbanas consorciadas possuem dos agentes privados, condicionando o cumprimento dos objetivos do projeto ao interesse do mercado imobiliário pelos benefícios construtivos e urbanísticos ofertados (Fix, 2004).

Ainda, quando indagado acerca da Operação Urbana Consorciada Glaziou, em Barra Mansa, um técnico da Prefeitura respondeu que, embora a lei tenha sido aprovada, o projeto não havia sido implementado. De acordo com ele:

penso que esse tipo de instrumento não é o mais adequado para municípios de pequeno e médio porte. O nosso município não tem uma dinâmica imobiliária que justifique a sua implementação. Observo, ainda, que a Prefeitura não dispõe de estrutura gerencial capaz de acompanhar o desempenho e a execução de tudo o que está previsto pela legislação. (Participante em Barra Mansa)

Quadro 1 – Características básicas dos municípios com legislação específica de operação urbana consorciada

Município	Área (km ²)	População estimada (2019)	Densidade demográfica (hab/km ²)	PIB per capita (R\$ 2010)	IDHM[1]	IDH estadual	Índice Gini[2] (2010)
Balneário Camboriú	46,244	138.732	2.337,67	37.429,03	0,845	0,774	0,41
Barra Mansa	547,133	184.412	324,94	26.346,46	0,729	0,761	0,41
Betim	343,856	432.575	1.102,80	59.534,12	0,749	0,731	0,36
Camaçari	785,421	242.970	309,65	81.105,66	0,694	0,660	0,43
Campinas	794,571	1.194.094	1.359,60	49.876,62	0,805	0,783	0,42
Campo Grande	8.082,978	786.797	97,22	32.942,46	0,784	0,729	0,46
Coronel Fabriciano	221,252	109.855	468,67	14.056,30	0,755	0,731	0,39
Cuiabá	3.293,537	607.153	157,66	37.930,34	0,785	0,725	0,48
Curitiba	435,036	1.917.185	4.027,04	44.239,20	0,823	0,749	0,41
Diadema	30,732	420.934	12.536,99	31.865,08	0,757	0,783	0,37
Fortaleza	314,93	2.643.247	7.786,44	23.045,09	0,754	0,682	0,51
Juiz de Fora	1.435,749	573.285	359,59	29.988,91	0,778	0,731	0,41
Jundiaí	431,207	370.126	858,42	105.187,65	0,822	0,783	0,39
Manaus	11.401,892	2.145.444	158,06	33.564,11	0,737	0,674	0,49
Maringá	487,052	417.010	733,14	39.996,43	0,808	0,749	0,42
Natal	167,264	884.122	4.805,24	24.890,54	0,763	0,684	0,53
Niterói	134,074	511.786	3.640,80	46.202,31	0,837	0,761	0,46
Osasco	64,954	699.944	10.264,80	109.936,21	0,754	0,783	0,51
Porto Alegre	495,390	1.483.771	2.837,53	46.133,13	0,805	0,746	0,45
Recife	218,435	1.637.834	7.039,84	30.477,73	0,772	0,673	0,49
Rio de Janeiro	1.200,177	6.688.927	5.265,82	50.690,52	0,799	0,761	0,48
Salto	133,057	119.736	792,13	62.187,92	0,780	0,783	0,40
Santo André	175,782	721.368	3.848,01	40.489,21	0,815	0,783	0,39
São Bernardo do Campo	409,532	838.936	1.869,36	51.239,64	0,805	0,783	0,4
São Paulo	1.521,11	12.176.866	7.398,26	57.071,43	0,805	0,783	0,45
Várzea Grande	942,568	282.009	240,98	26.937,68	0,734	0,725	0,46
Vitório de Santo Antão	335,941	138.757	348,80	23.647,17	0,640	0,673	0,42

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2019) e Brasil (2010).

[1] O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) agrega três indicadores (renda, educação e saúde) e varia entre 0 e 1; quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento humano (Pnud; Ipea; FJP, 2017).

[2] O Índice Gini é uma medida de desigualdade que oscila entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade (Ipea, 2004b).

Fica clara, portanto, a complexidade do funcionamento do instrumento ante os interesses locais e às capacidades do planejamento urbano municipal, gerando: poucos casos de operações urbanas consorciadas com leis específicas aprovadas; casos de judicialização; leis revogadas; e leis aprovadas, mas com projetos ainda não implementados.

Finalmente, em muitos casos existe uma dificuldade de acesso à informação acerca do andamento dos projetos, sem ser possível definir o estágio atual das operações urbanas consorciadas em termos de outorga de benefícios urbanísticos e construtivos, bem como das obras já realizadas, como é o caso dos projetos em Vitória de Santo Antão, em Pernambuco. No geral, entre os 51 casos de leis específicas de operações urbanas consorciadas aprovadas, foram encontrados documentos não disponibilizados integralmente; disponibilizados de forma fragmentada em diferentes instituições/fontes; desorganizados; com falta de consistência na nomenclatura; e com baixa qualidade digital. Por e-mail e/ou por telefone, o contato direto com as instituições públicas locais também era difícil e, muitas vezes, sem retorno, caso em que foram acionadas as ouvidorias municipais, às vezes também sem sucesso. Nesse sentido, a falta de transparência e de controle da política urbana brasileira continua abrindo espaço para questionamentos de seu funcionamento em geral e quanto a possíveis favorecimentos privados em específico.

Considerações finais

Operações urbanas consorciadas utilizam-se de parcerias público-privadas para a implantação de grandes projetos urbanos. Facilmente

enquadrados no processo de reestruturação do Estado, de crítica ao planejamento urbano modernista e da implantação de um ideário de política urbana competitiva e empresarial em escala mundial, o instrumento também é justificado pelo compartilhamento dos custos e benefícios da urbanização, capturando parte da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos e que normalmente seria apropriada privadamente. Inseridas no Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas devem ter como objetivo alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, seguindo os princípios mais gerais da função social da cidade, do seu planejamento e gestão democráticos. Se, por um lado, os resultados dos projetos mais conhecidos no País têm sido polêmicos com relação aos seus resultados efetivamente alcançados, por outro, é importante avaliar a experiência na diversidade urbana brasileira.

O objetivo do presente estudo é, portanto, identificar os casos de operações urbanas consorciadas em municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes, levantando a existência de leis específicas e a implantação dos projetos. No entanto, essa não foi uma tarefa simples, já que existem poucas pesquisas de monitoramento das políticas urbanas e dos instrumentos de planejamento urbano na escala nacional. Ainda, se já é conhecida a falta de transparência nos dados ditos públicos, o levantamento realizado pela presente pesquisa encontrou falta de qualidade naqueles dados que estão de fato disponibilizados. As dificuldades do levantamento apontam para a possível existência de casos não localizados pela presente pesquisa e que o banco de dados deverá ser atualizado com novas informações encontradas.

Essas dificuldades, no entanto, não invalidam o primeiro achado, ou confirmação, desta pesquisa: a baixa transparência dos sistemas de planejamento urbano brasileiro. Se o urbanismo neoliberal abre espaço para a ação direta de agentes privados no planejamento urbano e aumenta a possibilidade de parcerias público-privadas, o equilíbrio dos objetivos e o controle dos projetos devem ser analisados para que as operações urbanas consorciadas não se transformem em pura flexibilização de índices e atração de investimentos privados. Além disso, a falta deles pode ser, justamente, um indicativo de o porquê dos projetos implementados terem gerado poucos retornos sociais ou urbanísticos, para além de grandes obras viárias e imobiliárias, como apontado pelas pesquisas atuais.

Segundo, como resultado do levantamento de dados primários realizado, foi encontrada a difusão do instrumento operação urbana consorciada pelo território nacional, estando presente em planos diretores de municípios de todas as regiões brasileiras. Quantitativamente, do total de 304 municípios com mais de 100.000 habitantes, 162 ou 53,29% incluíam operações urbanas consorciadas nos seus planos diretores vigentes. É possível perceber, também, uma diversidade no porte dos municípios e em suas capacidades administrativas, enquanto ainda existem casos nos quais a previsão da operação prescinde da existência de outorga onerosa/solo criado ou instrumentos de regularização fundiária que poderiam concretizar os objetivos sociais previstos no Estatuto da Cidade.

Por fim, embora tenha sido encontrada essa grande difusão das operações urbanas consorciadas nos planos diretores dos municípios com mais de 100.000 habitantes, foram poucos os casos de sua transformação em lei específica. Dos 162 planos diretores que incluem o instrumento, foram identificadas leis específicas somente em 27 municípios (16,67%). A baixa taxa de transformação do instrumento em lei específica pode ser devido à já mencionada baixa capacidade administrativa de alguns desses municípios e à complexidade do funcionamento do instrumento. Ainda foram encontrados casos nos quais as leis foram judicializadas ou revogadas e projetos que ainda não foram implementados por falta de interesse tanto dos agentes públicos quanto dos privados.

Como conclusão, existe uma difusão das operações urbanas consorciadas pelo território nacional, atestando a atratividade pela alegada aproximação de interesses públicos e privados e a disseminação dos grandes projetos urbanos pelo País. No entanto, a sua transformação em lei específica e sua implementação são baixas e ocorrem em municípios de grande diversidade urbanística. Ainda, considerando a baixa transparência e a falta de acesso a informações dos projetos, fica claro que é importante avaliar os impactos que as operações urbanas consorciadas possuem para além dos casos mais conhecidos nas grandes metrópoles nacionais, esclarecendo os objetivos profetizados e as metas de fato alcançadas com o instrumento. Esta pesquisa é um primeiro passo nesse sentido.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1042-8743>

Universidade Federal de Santa Catarina, curso de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.

marina.siqueira@ufsc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0003-2918-6307>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.

carolinaschleder@usp.br

Nota de agradecimento

As autoras gostariam de agradecer ao financiamento dessa pesquisa pelo Edital Universal CNPq 2016 e pela bolsa PIBIC/CNPq/UFSC.

Notas

- (1) É importante destacar pesquisas que fogem do modelo estudo de caso, como o trabalho de Carvalho (2020), que compara projetos na Região Metropolitana de São Paulo, e o de Hissa e Araujo (2017) que, para abordar projetos em Fortaleza, realiza um levantamento primário de casos brasileiros.
- (2) Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/simplificadas>. Acesso em: 23 jun 2019.
- (3) Definição oficial do glossário do Censo IBGE, 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em: 29 abr 2019.
- (4) Essas informações estão disponíveis no próprio site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/consorciadas>. Acesso em: 20 jul 2021.

Referências

- BRASIL (2001). Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados.
- _____. (2010). Censo IBGE 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em: 29 abr 2019.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). "Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'". In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (orgs.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Cambridge/ Oxford, Blackwell.
- CARVALHO, M. (2020). Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas. *Cadernos Metrôpoles*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 1009-1032.
- CASTRO, L. G. (2006). *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COSTA, L. C. (1976). "Estrutura urbana". In: Governo do Estado de São Paulo. Série Documentos 1: O desafio metropolitano. São Paulo, SNM/Emplasa.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- D'ALMEIDA, C. H. (2019). *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- DENALDI, R. (2013). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo, Annablume.
- FIX, M. (2001). *Parceiros da exclusão. Duas histórias de construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2004). "A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo". In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (orgs.). *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas, Puccamp/Proureb, pp. 185-198.
- HARVEY, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Cambridge/Mass/Oxford, UK, Blackwell.
- _____. (2001). *Spaces of capital: towards a critical geography*. Nova York, Routledge.
- _____. (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Edições Loyola.
- HISSA, M.; ARAUJO, C. (2017). Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. *Anais*. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessesos_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf. Acesso em: 20 jul 2021.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. IBGE: 2015. Brasil, IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=sobre>. Acesso em: 20 abr 2020.
- _____. (2019). IBGE Cidades: conheça cidades e estados do Brasil. IBGE.

- INDISCIPLINAR (Belo Horizonte) (2020). *OUC ACLO*. Disponível em: http://oucqh.indisciplinar.com/?page_id=21. Acesso em: 20 jul 2021.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2004a). Cidades médias brasileiras. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3081>. Acesso em: 12 dez 2019.
- _____. (2004b). O que é? – Índice de Gini. Brasil, IBGE.
- _____. (2019). Estimativa da população residente no Brasil em Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019. Brasil, Ipea.
- MALERONKA, C. (2010). *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2017). *Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília, Ministério das Cidades.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. (2002). “Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”. In: OSÓRIO, L. M. (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (2016). Sentença proferida em ação do MPE proíbe município de analisar implantação de Operação Urbana Consorciada na Capital. Disponível em: <<https://mpmt.mp.br/conteudo/58/70481/sentenca-proferida-em-acao-do-mpe-proibe-municipio-de-analisar-implantacao-de-operacao-urbana-consorciada-na-capital>>. Acesso em: 20 jul 2021.
- MCIDADES – Ministério das Cidades (2015). Pesquisa – Operações Urbanas no Brasil, Mimeo.
- NOBRE, E. (2019). *Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo, Annablume.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP – Fundação João Pinheiro (2017). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. O IDHM*. Brasil, Ipea.
- QUEIROZ FILHO, A. P. (2015) As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Curitiba, v. 7, n. 3, pp. 340-353.
- ROLNIK, R. (2006). “A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios”. In: IPEA. *Políticas Sociais acompanhamento e análise*. Ipea.
- ROLNIK, R. (2012). “Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo”. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. V.; SILVA, M. L. P. (orgs.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro, Anpur/Letra Capital.
- SANTORO, P. (org.) (2004). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis.

- SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.) (2011). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Cidades/Ippur/UFRJ.
- SEMPA – Secretaria Municipal do Planejamento (Prefeitura de São Paulo) (1985). *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000*. São Paulo, PMSP/Sempla.
- SIQUEIRA, M. T. (2014a). In search of gentification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil. Tese de doutorado. Chicago, University of Illinois.
- _____ (2014b). Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 391-415.
- SMOLKA, M. (2014). Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. *Lincoln Institute of Land Policy*. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf. Acesso em: 24 abr 2020.
- VAINER, C. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- WERNECK, M. G. S. (2016). *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Texto recebido em 18/ago/2021

Texto aprovado em 11/nov/2021