

Operações urbanas – a produção e o controle do espaço público em diferentes escalas

Ludmila Dias Fernandes¹

Resumo

O estudo intenciona explorar um tema que vem sendo atualmente bastante discutido: a aplicação do instrumento de transformação da cidade, a Operação Urbana Consorciada e os resultados urbanísticos, sociais e financeiros alcançados pela parceria entre o poder público, a sociedade civil e o investimento privado. O instrumento que viabiliza intervenções no espaço público também promove a valorização da área atingida, criando uma contrapartida para o investimento do setor privado. Assim, o instrumento se insere no contexto dos projetos urbanos. Desse modo, com a prerrogativa de obter recursos com a iniciativa privada, podem ocorrer processos de elitização ou gentrificação nas áreas atingidas, além de se permitir que segmentos da sociedade civil assumam o protagonismo da produção e o controle do espaço público, aumentando a desigualdade de setores e a segregação espacial na cidade.

Palavras-chave: Operação urbana. Projeto urbano. Espaço público.

Abstract

The study aims to explore a topic that is currently much discussed: the application of the *Operação Urbana Consorciada*, an instrument for city transformation, and the urban planning, social and financial results achieved through partnership between government, civil society and private investment. The instrument, which makes interventions in the public space viable, also increases the value of the affected area, creating a corollary for private sector investment. The instrument is thus applied in the context of the urban project. With the prerogative of obtaining resources through private initiatives, elitization or gentrification processes may take place in the affected areas and sections of civil society are also afforded a central role in the production and control of public spaces, thereby increasing inequality in these sectors and spatial segregation within the city.

Keywords: Urban operation. Urban project. Public space.

PREMISSAS

O tema “operações urbanas” tem sido objeto de discussão entre profissionais, gestores, legisladores, políticos e pesquisadores. A polêmica resulta, principalmente, dos resultados urbanísticos, sociais e financeiros logrados com o emprego das operações urbanas e das lógicas inerentes às experiências de aplicação desse instrumento.

A Operação Urbana Consorciada pode ser compreendida como um instrumento voltado para a transformação estrutural de uma porção da cidade, promovida por meio da parceria

entre o poder público, a sociedade civil e o investimento privado. Esse instrumento legal de intervenção urbana viabiliza melhorias de caráter arquitetônico e urbanístico de associação do poder público com o setor privado. Para aplicação das melhorias, identifica-se um perímetro dentro da cidade dotado de infraestrutura, mas que conta com considerável capacidade ociosa e onde a vocação sofre rápidas alterações. Nesse perímetro, os índices urbanísticos podem ser alterados (coeficiente de aproveitamento, taxas de ocupação, usos) e a valorização decorrente é a contrapartida entre o poder público e o setor privado.

O ensejo de obtenção de recursos com a iniciativa privada, em função das contrapartidas pagas

¹ Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB); graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Goiás (UEG); integrante do grupo de pesquisa Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização (Dimpu). dias_ludmila@hotmail.com.

pela concessão de benefícios na legislação urbana, talvez tenha sido o motivo de interesse por esse instrumento dos gestores e políticos, com a prerrogativa dos recursos serem destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano. De qualquer maneira, o instrumento está inserido no contexto da gestão de planos e projetos urbanos e do controle do uso do solo.

Muitos estudos apontam para o fracasso do modelo adotado (MONTANDON, 2009) e questionam a matriz conceitual e operativa. Apontam para especulação imobiliária como a maior beneficiada pelos possíveis ganhos advindos das maiores possibilidades de edificação, resultantes dos benefícios concedidos pelo poder público por meio da legislação urbana e dos investimentos públicos programados na área atingida pelas melhorias. Tais investimentos, públicos e privados, proporcionam a valorização da terra – tendo como consequência, por exemplo, na operação urbana Faria Lima, em São Paulo, a substituição de um padrão urbanístico oriundo da população de classe média, para um padrão voltado à alta renda. Alguns autores reconhecem essa modificação de padrão social e urbanístico nas áreas valorizadas como processos de elitização (MONTANDON, 2007) ou de gentrificação (BIDERMAN; SANDRONI, 2005 apud MONTANDON, 2009).

Uma prática atual bastante recorrente nas administrações municipais de cidades grandes, médias e pequenas, advinda desse instrumento urbanístico ou de seus “fragmentos onerosos”, é utilizar modalidades de operação urbana em pequena escala – intervenções no espaço público advindas dessa parceria público-privada, como terceirizações urbanas ou concessões urbanísticas. Essa prática também deve ser considerada e se tornar objeto de estudo e avaliações, pois permite que segmentos da sociedade civil assumam o protagonismo da produção e o controle do espaço público, aumentando a desigualdade de setores e a segregação espacial na cidade.

O instrumento: o surgimento e a formulação do conceito de Operação Urbana Consorciada no Brasil

Nas últimas três décadas do século XX, o mundo passou por uma fase de reestruturação social e do modo capitalista de produção, fato que se deu em resposta à crise econômica e fiscal ocorrida nesse período – o que se reflete em um reordenamento espacial das atividades econômicas, sociais e políticas do globo. Nesse período, evidencia-se também uma transição, com profundas mudanças no que concerne à gestão pública. De acordo com Harvey (2005), trata-se de uma “[...] mudança do administrativismo para o empreendedorismo urbano [...]”, cuja característica principal é o incentivo à parceria entre setor público e privado, com o intuito de atrair investimentos, gerando desenvolvimento econômico local. Dessa forma,

[...] o governo e administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais [...] Numa região metropolitana, devemos considerar a formação da política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005).

É nesse contexto que aparecem as primeiras operações urbanas, inicialmente nos Estados Unidos e Europa, evidenciando a parceria público-privada. Segundo Maricato (2002), em face “[...] às transformações paradigmáticas geradas pela reestruturação produtiva e o esgotamento do modelo fordista-taylorista [...]”, tal parceria visava “[...] uma corresponsabilização da gestão das cidades por todos os agentes participantes da produção do espaço urbano”. Assim, a operação consorciada tinha por objetivo:

[...] enfrentar um duplo desafio – de reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização

direta de capital privado para lograr estas transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público (SANTORO; CYMBALISTA, 2001, p. 70).

Ao que parece, nesses países, esse instrumento se dá como uma resposta urbana à crise do modelo de desenvolvimento fordista e a consequente quebra do Estado de Bem-Estar Social, proporcionada pela transição para um regime de acumulação mais maleável e flexibilizando também as relações políticas nas cidades. Porém, vale ressaltar que, mesmo tendo suas raízes em experiências norte-americanas e europeias, sua implantação no Brasil – que ocorre em São Paulo na década de 1980 – se dá de maneira particular, pois o país apresenta características sociais, econômicas e políticas distintas das nações da Europa e dos Estados Unidos, onde, “[...] o Estado manteve um controle significativo sobre a gestão do território” (MARICATO, 2002).

No Brasil, o conceito de Operação Urbana aparece na década de 1980, formulado em 1985, no projeto de plano diretor do município de São Paulo, definido da seguinte forma:

Entende-se por operações urbanas, conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do Poder Público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor [...] As operações urbanas se caracterizam por propiciarem uma articulação especial de agentes públicos e privados que aceleram a obtenção de resultados pretendidos e minimizam o emprego de recursos públicos (SEMPA, 1985a, p.2, apud MONTANDON, 2009, p. 26).

De acordo com Montandon (2009), a introdução desse conceito no plano diretor de São Paulo visava “[...] acelerar transformações urbanas pretendidas pelo plano diretor, envolvendo investimentos públicos e privados neste processo”.

Na década de 1990, as operações urbanas passam a ter outro conceito, incorporando e mesclando-se ao conceito de solo criado

Na década de 1980, o conceito que prevalecia sobre operação urbana, conforme Montandon (2009), era o de atuação urbanística englobando ações públicas e privadas, coordenadas pelo poder público, desenvolvidas em âmbito territorial delimitado, atreladas ao projeto urbano e submetidas às diretrizes do plano diretor.

Na década de 1990, as operações urbanas passam a ter outro conceito, incorporando e mesclando-se ao

conceito de solo criado. As operações urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro – em São Paulo – passam a explorar as possibilidades de modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, notadamente a concessão de potencial adicional de construção.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, inaugurou um momento de revisão do conceito de Operação Urbana, ao mesmo tempo em que consagrou, novamente, as possibilidades de combinação do Solo Criado às ditas Operações. Regulamentou-se o Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac) como alternativa a ser adotada na obtenção das contrapartidas oriundas do potencial adicional de construção – não avançando no estabelecimento de outros instrumentos e mecanismos para recuperação da valorização imobiliária (mais-valia) gerada por investimentos públicos. Tampouco evoluiu na obrigatoriedade dessa valorização imobiliária a ser mobilizada, recuperada e distribuída para a coletividade. No Estatuto das Cidades, consta como operação urbana consorciada:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Art. 32 da Lei nº 10.257/01).

Na década de 2000, o conceito de Operação Urbana evoluiu e foi revisto em São Paulo, por meio de algumas iniciativas praticadas pelo poder público municipal, pela Secretaria Municipal de

Planejamento (Sempla). Os relatórios produzidos após essa revisão de conceito orientam a formulação de novas operações urbanas consorciadas, aconselhando (SEMPA, 2001a, 2001b e 2001c, apud MONTANDON, 2009):

1. Necessidade de estabelecer um plano urbanístico com regras claras e criteriosas quanto aos investimentos públicos a serem promovidos, os benefícios a serem concedidos, as contrapartidas a serem exigidas e as formas de controle às quais os empreendimentos deverão ser submetidos.
2. Avançar na melhor definição técnica dos projetos públicos.
3. Dotar a gestão da operação urbana de critérios objetivos e transparentes na concessão de benefícios e correspondente cobrança de contrapartidas.
4. Explorar o emprego de outros instrumentos urbanísticos para a viabilização de intervenções urbanas.
5. Definir projetos urbanos que conjuguem a melhoria dos espaços públicos com a melhor configuração do espaço privado.

O momento favorável para a revisão do conceito de operações urbanas em 2001 possibilitou o delineamento de uma nova estratégia para a formulação dos planos dessas operações. Assim, explorou-se o conceito de "plano-referência", denominado Priou. Segundo Montandon (2009), o Priou ainda procura aprimorar o conceito de articulação e integração de intervenções urbanas frente às condicionantes e desafios de intervenção na cidade contemporânea. Isso ocorre quando considera as demandas e oportunidades, quando reconhece as potencialidades e limitações à transformação urbana, quando conjuga incentivos e condicionantes, quando equilibra benefícios, demandas e contrapartidas e faz prevalecer o interesse público sobre o particular.

Contudo, a viabilização financeira desses novos planos urbanísticos ainda parece ser um elemento deficiente, posto que, se o interesse imobiliário for reduzido ou não recorrer aos benefícios concedidos na legislação urbana, o fundo da operação urbana dependerá de recursos públicos ou de novas estratégias de mediação da participação privada

para ser viabilizado – o que fica evidente quando o Priou se limita à adoção do Solo Criado como principal mecanismo para mediar a participação privada.

A prática: algumas experiências e muitas advertências

São Paulo foi o primeiro município brasileiro a dispor do instrumento das operações urbanas, em plano diretor aprovado em 1988. Desde a década de 1990, foi onde se levou essa experiência mais longe, ao alimentar lucros do capital imobiliário de ponta e ignorar, reproduzindo e agravando problemas sociais. Assim, as experiências paulistanas são objeto da maioria dos estudos sobre as operações urbanas.

Maricato e Ferreira (2002) destacam que a aplicação social do instrumento depende da formulação e implementação no nível municipal. É, antes de tudo, uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e que permita o controle social efetivo do Estado na sua aplicação.

Outra crítica recorrente é em relação à emissão de Cepac, os certificados de potencial adicional de construção, pelos municípios, que possibilita a antecipação da arrecadação dos recursos oriundos da venda de benefícios. Conforme Ferreira e Fix (2001 apud MARICATO; FERREIRA, 2002), alguns dos problemas da adoção desses certificados como fonte de recursos são a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote e a exacerbação da lógica da iniciativa privada. Isso porque o Cepac só funciona como título em áreas onde a valorização justifica a compra do potencial construtivo adicional. Dessa forma, sua utilização não é interessante em operações urbanas incluídas, já que, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social, maior a valorização.

A restrição colocada no Estatuto da Cidade, pela qual os "[...] recursos auferidos com operações consorciadas [...]" devem ser aplicados na própria operação urbana, também gera advertências,

pois dificulta a possibilidade de transferência da arrecadação obtida em uma área sujeita à operação urbana para outras passíveis de adensamento habitacional. Uma das formas de evitar essas distorções, segundo Ferreira (2003), estaria na possibilidade de ampliar as áreas territoriais destinadas às operações urbanas para além do setor de interesse do mercado, incluindo áreas com habitações precárias. Assim, seria possível criar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dentro da área da Operação Urbana e canalizar os recursos advindos da venda de solo criado para elas.

Maricato e Ferreira (2002) ainda apontam duas observações importantes antes da avaliação de qualquer instrumento legal: primeiro, a "flexibilidade" na aplicação da lei e sua interpretação conforme as circunstâncias, sendo o interesse dos donos do poder responsável pelo sucesso ou não da lei. Segundo, a tradição de importar ideias e modelos do exterior, discriminando uma parte da realidade urbana – ilegal, oculta, ignorada –, que não é objeto de teorias, leis, planos e gestão, enquanto a outra parte – a cidade do mercado hegemônico, a cidade oficial, formal, legal – mimetiza o debate internacional. Esse problema estrutural faz com que as políticas públicas que se associam à iniciativa privada visando a uma dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana, fatalmente, atinjam somente parte da sociedade.

Nas operações urbanas realizadas em São Paulo, a ideia principal era a de parcerias público-privadas que permitissem o pagamento de contrapartidas importantes, do ponto de vista financeiro, capazes de assegurar o custeio de aberturas de avenidas que interessavam sobremaneira ao setor imobiliário. Não se pensou em um plano urbanístico mais amplo elaborado pelo poder público e baseado nas demandas da sociedade civil. A justificativa política para essas operações é que elas permitiam que "[...] importantes obras viárias [...]" fossem feitas "[...] sem custos [...]" para o poder público (FIX, 2001, apud MARICATO; FERREIRA, 2002). O exemplo paradigmático do tipo de operação urbana

que se torna um fim em si é sem dúvida a Faria Lima. Essas operações são apenas elemento de alavancagem de uma megaoperação imobiliária, perdendo-se o caráter urbanístico-social do instrumento.

Enquanto em São Paulo o instrumento vem sendo aplicado em áreas extensas – onde são definidas novas regras de uso e ocupação do solo promovendo transformações/renovações de grandes setores da cidade –, em Belo Horizonte, as intervenções pelas operações urbanas foram mais localizadas em pontos (ruas, lotes, quarteirões) específicos na cidade e em menor escala (LAGE, 2009).

A partir de 1993, novas experiências de gestão participativa vêm sendo implementadas no município de Belo Horizonte. Desde que foram instituídas no plano diretor, 10 leis de operações urbanas foram aprovadas. Diferentemente de São Paulo, os investimentos privados não foram estimulados por uma aplicação "âncora", na esperança de que a própria lei já se constituísse em um estímulo. Mas muitas das operações foram inviabilizadas porque a região atingida não se apresentava interessante para o setor imobiliário. Duas delas proporcionaram a regularização de imóveis – as operações urbanas Vila Silveira e Capitão Eduardo – revelando-se outra possibilidade do instrumento: a regularização de loteamentos e edificações em situação ilegal, o que, segundo Lage (2009), pode ser muito útil na legitimação e recuperação de vilas/favelas e bairros de periferia.

No entanto, assim como em São Paulo, as operações urbanas viabilizadas até o momento se deram em áreas onde já existia interesse prévio da iniciativa privada e, desta forma, promoveram intervenções e melhorias em áreas já valorizadas e estruturadas da cidade.

AS OPERAÇÕES URBANAS, A CONSTRUÇÃO E O CONTROLE DO ESPAÇO PÚBLICO

Fix (2000) sugere uma forma generalizada de definir a operação urbana: trata-se do vasto e crescente campo das ações urbanísticas complexas que transitam entre os tradicionais mecanismos

legislação-licenciamento e desapropriação-obra pública. Para ela, o espaço de aplicação da operação urbana não é o privado nem o público, mas o *continuum* público-privado, a indissolúvel unidade ambiental dos bens públicos e privados, tangíveis e intangíveis, que conformam a cidade. Por envolver a apropriação e negociação de insumos, produtos e externalidades públicos e privados de todo tipo, elas constituem modalidades de intervenção urbana potencialmente capazes de romper os limites da mera justaposição de espaços privados regulados e espaços públicos requalificados. Dessa forma, operações urbanas e o espaço público estão intimamente ligados – da operação urbana derivam outras modalidades de pequenas intervenções urbanas advindas da parceria público-privada no espaço público.

A parceria do poder público e da iniciativa privada: um consenso entre as administrações municipais

A aceitação e o consenso em torno das operações urbanas se devem à ideia de efetivação das parcerias entre o poder público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade como forma de superação das dificuldades que o Estado enfrenta e a "salvação" para as prefeituras. A maioria das nossas grandes cidades está imobilizada do ponto de vista financeiro e, além disso, acompanhamos a falência do paradigma de planejamento modernista/funcionalista e o crescimento da força ideológica dos argumentos neoliberais. As operações urbanas são assim justificadas, por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia.

Pequenas operações resultantes de acordos formais entre o poder público e a iniciativa privada, materializados em contratos, têm sido experimentadas no Rio de Janeiro, gerando recursos diretos e indiretos. A Secretaria Municipal de Urbanismo implementa pequenas operações que podem ser divididas em quatro categorias: a) obrigações relativas a agrupamentos de edificações residenciais cujo objetivo é obter edifícios,

terrenos ou recursos para a construção de equipamentos municipais, b) obrigações de urbanização cujo objetivo é a complementação ou extensão da infraestrutura, c) operações interligadas, que são os únicos contratos feitos nos quais a contrapartida financeira é mensurada e d) obrigações relativas à gestão de recuos decorrentes das normas de alinhamento (CASTANHEIRA; PALHA, 2000 apud MARICATO; FERREIRA, 2002).

Essas pequenas operações ou obrigações dos particulares defendidas direta ou indiretamente na legislação urbanística requerem acordos formais entre o poder público e o setor privado, materializados em contratos – são "exigências" nos processos de licenciamento geridas por meio de uma arcaica estrutura cartorial de "termos de obrigação" e "certidões". Fix (2000) registra também que essa categoria de urbanismo operativo não decorre da vigência de nenhum dos modernos instrumentos urbanísticos onerosos, mas de "fragmentos onerosos" existentes (explícitos ou implícitos) na legislação comum. Essa "carteira" de contrapartidas urbanísticas exigidas nas licenças de construção constitui, no Rio de Janeiro e podemos dizer que em várias outras médias e pequenas cidades, uma razoável massa de recursos diretos e indiretos para a municipalidade. No entanto, a autora adverte que não existe, na maioria dos casos, nenhuma avaliação de como é seu processo operativo, nem de sua verdadeira importância e do montante de operações que representam.

A Fundação de Parques e Jardins da Prefeitura do Rio de Janeiro também tem buscado, assim como acontece em muitas cidades, parcerias com a iniciativa privada ou associações para a manutenção de praças, jardins, canteiros, rotatórias, mobiliário (projetos Adote uma Praça ou uma Área Verde), para a ampliação dos recursos utilizados na manutenção desse patrimônio. Essas parcerias público-privadas são utilizadas de tal forma a possibilitar intervenções de menor porte na cidade, visando a melhorias urbanísticas com a participação não só obrigatoriamente do setor privado, mas também da sociedade civil organizada. Elas têm, na maioria das vezes, escopo publicitário para a empresa que

Operações urbanas e o espaço público estão intimamente ligados

Esses investimentos privados direcionam os escassos recursos públicos e reforçam regiões já privilegiadas

investe no espaço público como forma de demonstrar alguma responsabilidade social.

Contudo, esses programas de adoção de praças, canteiros centrais, ruas ou até esculturas ou áreas verdes, a construção de vias ou alças de acesso, são apontados por Fix (2002) como algumas formas possíveis de "terceirizações urbanas" – como foi recentemente chamada a adoção de espaços públicos e bairros ricos ou "deteriorados" por empresas, em troca da divulgação de suas marcas e de exercer um controle maior sobre o espaço público. Na realidade, mais do que adotar uma praça, a "sociedade civil" – composta, na verdade, por setores empresariais – assume o protagonismo da produção e o controle do espaço público, responsabilizando-se pelo ajardinamento, pela melhoria nos passeios, pelo enterramento da fiação elétrica, ou até pela vigilância desse espaço.

Essas associações legitimam-se ao oferecer melhorias nos seus bairros – mesmo quando o controle que exercem, do desenho urbano à segurança privada, objetiva e leva à exclusão e à segregação. Segundo Fix (2002), "[...] essas ações se diferem da filantropia, a partir do momento em que todas as taxas recolhidas de seus associados são investidas na sua região e assim, a elite vai configurando para si mesma uma cidade própria, numa ação análoga às iniciativas separatistas de bairros ou estados, que drenam exclusivamente para si recursos produzidos coletivamente".

Fix (2002) aponta a necessidade de que seja visto quem, na realidade, está pagando pelas melhorias. As pequenas iniciativas, quando acompanhadas de uma boa propaganda, criam a impressão de que as empresas assumem os custos, escamoteando o fato de que essas ações estão quase sempre associadas a grandes investimentos do Estado em infraestrutura, destaca a autora. E não se deve esquecer dos custos públicos indiretos – tais como os incentivos fiscais, a concessão de áreas públicas, a utilização de recursos de empresas e órgãos públicos – e o aumento do custo de manutenção das regiões mais equipadas, por exemplo.

Ainda assim, esses investimentos privados direcionam os escassos recursos públicos e reforçam regiões já privilegiadas, em detrimento de outras, aumentando a disparidade entre elas e fortalecendo a segregação espacial dos diferentes setores.

Enquanto o Estado cede à lógica dessas terceirizações, ou concessões urbanísticas – uma formulação mais recente destacada também por Fix (2002) –, os mais desfavorecidos procuram formar associações para reivindicar suas necessidades, da moradia à infraestrutura básica, enquanto os bairros ricos se organizam para induzir a realização de novas obras.

As operações-projeto e o tratamento do espaço público

Uma consideração surge da observação do grande número de praças e outros espaços públicos abertos recém-construídos, que, embora concebidos de modo a funcionar como espaços relacionais e interacionais, nunca atingiram efetivamente esse papel. A esse respeito, podemos apontar uma possível falha generalizada – a desconsideração da configuração e das articulações (global e local) desses espaços públicos abertos com o tecido urbano ao propor as intervenções urbanas (FERNANDES, 2009). Os atributos de configuração têm um papel realmente necessário na utilização e vitalidade desse espaço. Assim, um espaço demasiadamente fragmentado, que tenha seu perímetro indefinido e seja muito longe ou segregado dos principais fluxos de circulação, na sua posição em relação ao sistema como um todo, que não é alimentado por outros espaços, tem menos contribuições para alcançar o sucesso com relação à sua utilização e ao desempenho como verdadeiro espaço de convívio e interação.

A abordagem da arquitetura que observa a realidade por meio de seu espaço físico, mas socialmente utilizado, compromete-se com certa ação transformadora, ou pelo menos preparatória de transformações efetivas: deve-se comprometer com o projeto. As operações urbanas, conforme Fix (2000), são operações-projeto que diferem radicalmente da obra pública tradicional em termos

da complexidade social da intervenção, do tempo de maturação do plano/projeto, do grau de incerteza quanto aos resultados, das fontes de recursos, dos prazos e métodos de execução, da organização gerencial, da metodologia de avaliação de resultados etc. No entanto, é essencial destacar também que as operações urbanas são operações-projeto por se comprometerem com essa ação preparatória de transformações efetivas, mais especificamente, por meio do desenho urbano a ser proposto e da necessidade de se considerar com mais acuidade a configuração morfológica proposta quando se trata de espaços públicos de convívio.

Em geral, as operações urbanas paulistas dão ênfase à questão viária e, quando mencionam “melhorias públicas”, referem-se quase sempre a projetos viários, pouco tratando dos espaços públicos de convívio que podem ser criados (BARONE, 1994 apud MARICATO; FERREIRA, 2002). Essa falta de atenção com relação aos aspectos configuracionais dos espaços públicos resulta na falta de qualidade do desenho urbano e num espaço muitas vezes sem vitalidade ou uso.

Normas edilícias específicas podem ser estabelecidas para alcançar melhor configuração do espaço público como espaço de encontro e convívio. A Operação Urbana Faria Lima chega a exigir a existência de marquises em toda a frente do lote e recuos significativos. Entretanto, a falta de uma regulamentação mais exigente fez com que o resultado comprometesse os caminhos dos pedestres e a paisagem resultante: grades, muros ou plantas espinhosas demarcando o lote privado junto à via pública, jardins elevados que dificultam o acesso, praças “de esquina” completamente cercadas e intransitáveis a não ser a partir de dentro do lote, calçadas estreitas e sem acessibilidade para deficientes ou espaço para bancas, pontos de ônibus, lixeiras e outros equipamentos, poucos ou nenhum edifício com espaços térreos públicos (FIX, 2002).

Muitas outras pequenas operações-projeto resultantes das parcerias público-privadas, como as anteriormente citadas – adoção de um espaço público, associações da sociedade civil com fins de melhoria em alguns bairros e várias outras in-

tervenções de menor porte na cidade, feitas pelo poder privado – acabam descompromissadas com o desenho urbano e com a configuração do espaço público, tão necessária à vitalidade desses espaços quanto o paisagismo ou o tratamento de piso ou a

adição de mobiliário a que se limitam. Vê-se, portanto, que a simples menção na lei de algumas normas baliza, mas não garante que essas pe-

quenas operações urbanas alcancem o objetivo de democratizar e estimular o uso e a apropriação do espaço público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para resumir as considerações finais, utilizam-se as palavras de Montandon (2007):

O diferencial brasileiro, no entanto, reside na baixa capacidade do poder público em investir recursos em áreas de transformação urbana. [...]

A principal crítica que se faz às operações urbanas, principalmente de São Paulo, é a falta de Projeto global, com desenho urbano, transparência (superado pela existência de conselhos gestores) e efetiva redistributividade e impacto social positivo. [...]

Entendemos que os instrumentos do Estatuto da Cidade se bem utilizados e articulados nos PD e nas operações urbanas, poderão constituir avanços consideráveis, garantindo espaços democráticos, participativos e ecologicamente equilibrados nas cidades brasileiras. No entanto, de nada servem instrumentos técnicos, sem a mobilização da população e a construção coletiva de uma cidade mais justa. É importante garantir espaços que permitam esta ação coletiva.

Uma das questões que ficam diante de tudo o que foi discutido e apontado neste trabalho é: Eventuais benefícios a serem aplicados em áreas periféricas podem chamar o interesse da iniciativa privada? Pode-se afirmar que a adequação das contrapartidas exigidas ao perfil da iniciativa privada tem fator fundamental nas áreas de interesse do capital investidor ou na periferia. Essa contrapartida não deve necessariamente ser financeira, assim

como a concessão do direito adicional da construção não deve ser o único benefício possível, como indicam Maricato e Ferreira (2002).

Enfim, ressalta-se, mais uma vez, a importância das obrigações e contrapartidas geradoras de termos, bastante utilizadas hoje pelos governos municipais, serem também consideradas como pequenas operações urbanas correntes e, como tal, objeto de uma avaliação apurada. É necessário que os municípios tenham um controle mais efetivo de todas as obrigações geradas, com benefícios concretos para o planejamento urbano não só da cidade do mercado hegemônico, a cidade formal, oficial, legal, como também para a realidade urbana ilegal, oculta, ignorada.

Outra questão que permanece é: Os benefícios decorrentes das intervenções urbanas ou operações-projeto advindas da parceria público-privada têm promovido a utilização dos espaços de convívio das cidades por pessoas de todas as classes sociais ou têm, pelo menos, contribuído para a qualidade formal de tais espaços?

Enfatiza-se novamente, também, a necessidade do devido comprometimento das operações urbanas ou operações-projeto com a configuração dos espaços públicos e não só com seu tratamento estético/paisagístico ou o provimento de mobiliário, segurança, iluminação etc., medidas a que muitas intervenções comumente se limitam, sem nada acrescentar realmente de qualidade formal a esses espaços.

REFERÊNCIAS

- FERNANDES, Ludmila Dias. O espaço público aberto: sua vitalidade e lógica espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis/SC: ANPUR, 2009.
- FIX, Mariana. Operações urbanas. In: RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo. *Operações urbanas*. Rio de Janeiro, 2000. (Caderno, n. 3). Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/iplan/web/smu/mostra_caderno.cfm?CodMateria=46&AnoCaderno=2000&NumCaderno=3>. Acesso em: 06 maio 2009.
- _____. Terceirizações urbanas. *Correio da Cidadania*, 2002. Disponível em: <<http://www2.correiocidadania.com.br/ed297/politica.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2009.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- LAGE, Selena D. L. Operações urbanas paulistanas e belo-horizontinas: análise das diferenças e semelhanças em perspectiva de uma aplicação democrática e incluyente do instrumento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis/SC: ANPUR, 2009.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. São Paulo: Vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre; São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 215-250.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. 2009. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. *Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo: Instituto Polis, 2001.