

Bairros do Tamanduateí, São Paulo: interesse público ou garantias para o privado?

“Bairros do Tamanduateí”, São Paulo: public interest or guarantees for the private sector?

Letícia Lindenberg Lemos¹, FAUUSP, LabCidade, leticialemos@usp.br

Paulo Somlanyi Romeiro², Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e LabCidade, psromeiro@hotmail.com

¹ Mestranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Pesquisadora do Laboratório de Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade).

² Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Pesquisador do Laboratório de Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade).

RESUMO

Está em tramitação no legislativo municipal o Projeto de Lei da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Ela tem sido apresentada pela Prefeitura como sendo diferente das anteriores, pois conteria, de fato, o interesse público em seu programa de intervenções. Este artigo se propõe a analisar os modelos urbanístico e de gestão propostos nessa Operação, frente à realidade do território e as alterações da regulação das parcerias público-privadas, caracterizadas pelo aumento das garantias, diminuição dos riscos e aumento da rentabilidade privada para favorecer sua participação na transformação urbana. A análise mostra que a proposta dessa operação urbana representa o aprofundamento de um modelo amarrado a uma lógica de rentabilidade a partir da transformação do território, desenhando o que denominamos de recorte-dentro-do-recorte, em detrimento da realização de ações que enfrentariam de fato a desigualdade socioterritorial, nos quais os elementos para reprodução social continuam perdendo lugar como objeto do interesse público para a necessidade de reprodução do capital imobiliário-financeiro, que dá novos contornos para a literatura urbana crítica. O aprofundamento do modelo empreendedorista de cidades, envolve, neste caso, uma disponibilização de recursos públicos – financeiros, terra e metros quadrados construídos – para uma empresa pública de capital misto; promoção da transformação urbana e retirada de contrapartidas exigidas aos empreendedores privados; sem definição clara dos interesses públicos envolvidos, ou diálogo com os desafios territoriais existentes.

Palavras Chave: Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí; Fragmentação territorial; Rentabilidade territorial; Parcerias Público-Privadas.

ABSTRACT

The “Bairros do Tamanduateí” Urban Operation is currently under legislative procedures in São Paulo. The municipality has presented it arguing that it is different from previous urban operations for supposedly having a well-drawn public interest in its program. This paper intends to analyse the urban and management models proposed by it, considering the conditions of the territory and the changes in the regulation for public-private partnerships along the years, which has been marked by the increase of the guarantees for the private sector, resulting in more profit for the private sector to participate. The analysis of these models shows that this proposal reinforces the profit-tied models based on the transformation of the territory, creating what we call the clipping-within-the-clipping, instead of performing actions that would face the socio inequality, with the elements for social reproduction continuing to lose their place as objects of public interest for the needs of the reproduction of real-estate capital, giving new perspective to the critic urban literature. The deepening of the entrepreneurial model on cities involves, in this case, availability of public resources - financial, land and built square meters - for a company with public and private capital; promotion of urban transformation and the withdrawal of counterparts for private entrepreneurs; absence of a clear definition of public interests, or dialogue with the existing territorial challenges.

INTRODUÇÃO

Há uma vasta literatura que estuda a reestruturação urbana, projetos urbanos estratégicos (Arantes et al., 2000; Nobre, 2000; Vainer, 2013; entre outros), que tem sinalizado para novos contornos que o tema vem adquirindo, com o aprofundamento da lógica empresarialista (Harvey, 2005) através de novas estratégias de gestão urbana. Este artigo escolheu um estudo de caso como ponto de partida para sinalizar o que caracteriza este aprofundamento.

Está em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo o Projeto de Lei nº 723/2015, que pretende definir as regras para implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUC BT). Encaminhado pela Prefeitura Municipal em dezembro de 2015 a proposta foi debatida em Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Política Urbana da Câmara entre abril e maio de 2016, quando pontos polêmicos foram levantados pelos participantes³.

Com origem no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Lei nº 13.430/2002) sob o nome Diagonal Sul – proposta que não foi concretizada –, recebeu o nome Mooca-Vila Carioca em 2012 a partir de novos estudos para a área. Na revisão do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014) a proposta foi reformulada novamente e a operação recebeu o nome de Bairros do Tamanduateí. O território onde foi delimitada essa operação é bastante particular. A ocupação historicamente fabril resultou não somente em uma área com enorme riqueza de patrimônio histórico, mas também em alta

³ Disponível em:

http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_PCSS_CMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

incidência de contaminação do solo. Além disso, essa é uma região encortiçada (Santo Amore e Santoro, 2016), concentrando alta vulnerabilidade social.

Há, em São Paulo, um longo histórico de Operações Urbanas e um acúmulo de debate crítico sobre a aplicação desse instrumento (Fix, 2001; Ferreira & Fix, 2001; Fix, 2007; Menegon, 2008; Lima, 2015; Castro, 2006; entre outros). Especificamente em relação a esta OUC, há um posicionamento do Poder Público de que a OUC BT seria diferente das anteriores, supostamente não se resumindo a operações imobiliárias, mas tendo, de fato, um programa de interesse público⁴. Tendo esse contexto em vista, propôs-se aqui aprofundar a leitura sobre essa OUC, contextualizando-a em relação às condições atuais do território onde ela está sendo proposta, dialogando com o marco regulatório de PPPs. Essa abordagem se justifica mesmo que este instrumento não se enquadre legalmente como tal, mas dentro de um entendimento mais abrangente dessas parcerias, frente à realidade de sua implantação e o texto da norma federal que o fundamenta⁵.

Assim, a partir de um olhar sobre as garantias nas parcerias entre o Poder Público e o setor privado, analisamos a OUC BT. Em relação a esse aspecto, argumentamos que o modelo urbanístico e o de gestão, propostos no Projeto de Lei (PL) em debate na Câmara Municipal, podem ser também considerados um aprofundamento em relação às operações urbanas anteriores. Em confronto com a realidade, o aumento de garantias ao setor privado (tão desejado por este para realização de seus interesses), necessariamente significa menores garantias para a realização do interesse público e, em alguns casos, até a impossibilidade de sua efetivação.

INTERESSES E OBJETIVOS

Em resposta às críticas postas por participantes da última Audiência Pública, realizada em 30/05/2016, representante da Prefeitura defendeu a OUC BT indicando que esta seria uma operação diferente das anteriores. Segundo ele, ela teria, de fato, um programa de interesse público, não se limitando a operações imobiliárias, e que, por isso, não poderia ser criticada tendo como referência qualquer operação urbana realizada anteriormente, como pode ser observado na manifestação reproduzida abaixo.

A gente tem basicamente na história das operações urbanas um projeto de fato de caráter quase que exclusivamente imobiliário onde a atribuição do gestor da operação urbana basicamente é contabilizar a emissão dos Cepacs, vis a vis, a utilização dos Cepacs para a construção de potencial adicional [...]. Agora a bairros Tamanduateí, independente [sic] de ser modelo de gestão, ela não se resume a uma operação imobiliária, não se resume, simplesmente, a acomodarmos emissão de CEPAC com volume de metro quadrado adicional. Ela tem sim, um programa de interesse público que está totalmente aberto, transparente e colocado no projeto de lei, está integralmente aqui colocado,

⁴ Fala do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco, na Audiência Pública, realizada em 30 de maio de 2016. Extraído das Notas Taquigráficas, p. 47 a 50. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_PCSS_CMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

⁵ Art. 32, Estatuto da Cidade: “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”.

podemos discutir se esse é o projeto de interesse público que a gente quer e vai para muito além de simplesmente as dinâmicas imobiliárias⁶.

É possível identificar alguns elementos nesta OUC que diferem das anteriores, por exemplo a ausência de uma grande obra viária⁷. Além disso, uma leitura desatenta do Projeto de Lei, descontextualizada da realidade da região e sem considerar as reais condições propostas para implantação da operação urbana, podem até levar a crer que, de fato, ela seja diferente das anteriores. No entanto, esse mesmo representante da Prefeitura continua a falar e indica que o foco do interesse público seria o desenvolvimento econômico da região, e não a produção de casas ou lajes corporativas, colocado no trecho abaixo.

O recorte da operação, vocês sabem muito bem a história do Ipiranga, do Cambuci, desses bairros todos como também pensar como a produção se insere em um futuro que São Paulo precisa redesenhar a favor de um projeto de desenvolvimento econômico. Estamos falando aqui, nessa operação de muito mais, que simplesmente construir metro quadrado de casa e de laje cooperativa. Parece-me um equívoco não conseguir enxergar essa dimensão. Podemos, sim, questionar se essa dimensão está correta, na medida certa, etc.. e tal. Mas essa operação avança, e muito nesse quesito na forma de concepção de uma operação urbana⁸.

Não se pretende neste artigo fazer um debate extenso sobre o conceito de interesse público ou, a partir disso, entrar no mérito sobre se as ações propostas pelo PL da OUC BT representam, de fato, algo que poderia ser enquadrado como de interesse público. No entanto, a partir do objetivo posto pelo Estatuto da Cidade “de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, **melhorias sociais e a valorização ambiental**” (Lei Federal nº 12.257/2001 art. 32 § 1º, grifo nosso), partimos do pressuposto que os objetivos principais de uma OUC não deveriam ser desenvolvimento econômico ou valorização fundiária. O desenvolvimento urbano deveria, no entanto, estar “voltado para a diminuição das desigualdades socioespaciais e para a melhoria das condições de vida e de acesso a moradia, trabalho e renda para a ampla maioria da população” (Castro, 2006).

Assim, e considerando as condições do território onde está sendo proposta esta OUC, seus objetivos deveriam estar focados em questões como solução para vulnerabilidades sociais, problemas de cunho ambiental, questões de patrimônio histórico⁹ ou mobilidade urbana¹⁰. Esses quatro aspectos

⁶ Fala do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco, na Audiência Pública, realizada em 30 de maio de 2016. Extraído das Notas Taquigráficas, p. 47 a 50. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_PCSS_CMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

⁷ Como se deu, por exemplo, a abertura e alargamento da Av. Faria Lima na OUC Faria Lima, a Ponte Estaiada na OUC Água Espraiada e a Ponte do Piqueri, proposta na OUC Água Branca.

⁸ Fala do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco, na Audiência Pública, realizada em 30 de maio de 2016. Extraído das Notas Taquigráficas, p. 51. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_PCSS_CMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

⁹ Patrimônio histórico está colocado aqui não com foco em bens tombados, mas também em conjuntos de morfologias construtivas que compõe uma paisagem.

¹⁰ De acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012) que determina “prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado” (art. 6º inciso II).

não somente estão presentes no recorte territorial proposto para a OUC BT – e serão aprofundados mais para frente neste artigo – como constam dos objetivos postos pelo próprio PL (art. 5º).

PARCERIAS E GARANTIAS

Propõe-se aqui analisar essa OUC à luz do marco regulatório que rege as parcerias público-privadas (PPP)¹¹ *stritu sensu*, e as adequações realizadas nessas normas ao longo do tempo. Esse resgate é especialmente importante pelo fato desse marco ser um referencial na construção da relação entre o poder público e a iniciativa privada, particularmente na oferta de garantias para o último. Assim, mesmo que as OUCs não se enquadrem legalmente como PPP, podem ser tratadas como tal a partir de um entendimento mais amplo dessa relação entre os setores público e privado.

A regulação da relação entre o Poder Público e a iniciativa privada vem, em grande medida, sendo alterada ao longo das duas últimas décadas de modo a aumentar as garantias e diminuir os riscos para o setor privado. Essa questão está no cerne do debate em torno da criação da Lei das Parcerias Público-Privadas, algo que pode ser ilustrado pela manifestação da KPMG do Brasil¹² à época, em artigo publicado no jornal Valor Econômico em junho de 2004:

A discussão sobre garantias é acirrada. Espera-se que os governos brasileiros, federal ou estadual, deem garantias inequívocas e definitivas de seu compromisso com as PPPs, pois carecem ainda de credibilidade no mercado. Será necessário que os Fundos Fiduciários sejam realmente fiduciários, no sentido estrito da palavra. Garantias válidas durante o atual governo e futuros, fora do alcance das mãos do Estado. (Rubens Teixeira Alves, Diretor da KPMG, Valor Econômico, 16/06/2004)¹³.

A Lei de PPPs oferece dois tipos fundamentais de garantias. Por um lado, garante o equilíbrio do contrato – ou seja, o lucro privado – a partir da possibilidade de uma contraprestação para pagamento do setor privado por parte do Poder Público. Por outro, prevê a criação de arranjos institucionais – CPP e seus Fundos Garantidores –, que dão segurança ao privado em caso de inadimplência do Poder Público. A criação desses arranjos institucionais tem um significado para além da simples garantia de pagamento, que já estaria prevista pelo contrato. Isso tem como pano de fundo a retirada da decisão de pagamento da esfera política, na medida em que isola os recursos da interferência do corpo político¹⁴.

¹¹ A parceria público-privada (Lei Federal 11.079/04) é um contrato administrativo de concessão, que pode ser realizado em duas modalidades: patrocinada ou administrativa. A patrocinada se refere a quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a administrativa compreende a prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Assim, a concessão comum, de serviços públicos ou de obras públicas, não constitui parceria público-privada se não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

¹² KPMG é uma empresa suíça, com empresas regionais que prestam serviços de auditoria, consultoria ou orientação a empresas, ajudando-as a reduzir riscos e aproveitar oportunidades de negócios.

¹³ Disponível em: http://www.kpmg.com.br/publicacoes/corporate_finance/structuredfinance/PPP_PROJETOS_PROFISSIONAIS.pdf. Acesso em 20 de novembro de 2016

¹⁴ Conforme indicado no item 10 da exposição de motivos do PL n° 2.546/2003, que deu origem às Leis das PPP. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E436C615F09F91FAC6010204EC8F30F7.proposicoesWebExterno1?codteor=182910&filename=PL+2546/2003. Acesso em: 29/11/2016.

As Operações Urbanas Consorciadas não se enquadram formalmente como uma Parceria Público-Privada *stritu sensu*, conforme já mencionamos. Não há garantias formais, pois não há contrato administrativo, a relação entre o Poder Público e a iniciativa privada se dá através da compra e venda de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção)¹⁵. Entretanto, elas não podem ser analisadas descontextualizada do processo de duas décadas de alterações legislativas, que tem seus principais marcos a Lei das Concessões e Permissões (1995)¹⁶ e a Lei das Parcerias Público Privadas (2004)¹⁷, cujas construções se deram no sentido de oferecer garantias (e confiança¹⁸!) para participação do setor privado na construção de infraestrutura e prestação de serviços públicos.

Desse modo, entendemos que essa análise também deve estar inserida no debate sobre essas garantias para participação do setor privado – e, portanto, para a realização de seus interesses. Cabe aqui o questionamento se esse processo não estaria reduzindo as garantias para o público, e até, possivelmente em alguns casos, inviabilizando por completo a realização dos supostos interesses públicos, que seria a justificativa inicial para essa ação do Estado.

O MODELO URBANÍSTICO: A RENTABILIDADE E O RECORTE-DENTRO-DO-RECORTE

Nas Operações Urbanas Consorciadas é através da venda de CEPACs que o Poder Público concede o direito de construir acima do potencial construtivo básico até o potencial máximo previsto em lei. Por serem títulos desvinculados do território, ou seja, não ser necessário ter a propriedade de um terreno ou apresentar um projeto para comprá-lo, o uso efetivo pode não ser imediato ou mesmo ocorrer somente após um longo período após a sua aquisição. Desse modo, o modelo pressupõe que a participação do parceiro privado se daria através da antecipação de recursos – por meio da compra desses títulos – ao poder público, para que este faça a transformação urbana desejada. Entretanto, cabe questionar se são os recursos privados – e não os públicos – que seriam, de fato, antecipados.

O modelo de viabilidade da OUC BT é baseado na dependência da venda de potencial construtivo adicional através “da transformação construtiva”¹⁹. Ou seja, para tornar a OUC viável é necessário garantir que haja interessados em comprar os CEPACs, com isso, a lógica de rentabilidade do território passa a reger o modelo urbanístico a ser adotado. Assim, o interesse público, suposto

¹⁵ Esses certificados são títulos negociados na bolsa de valores desvinculados do território, ou seja, não é necessário ser proprietário de um terreno ou apresentar um projeto para comprá-lo.

¹⁶ As concessões de serviços e obras públicas não foram uma novidade trazida por essa Lei Federal e já existem desde a primeira metade do século XIX. Para mais informações ver Marques Neto (2015).

¹⁷ As demais leis que podem ser consideradas nesse marco Lei Federal 8.987/95, concessões e permissões de serviços públicos; Lei 9.307/96, que dispõe sobre arbitragem, posteriormente permitida nos contratos de PPPs; Lei 11.079/04, que institui as PPPs e prevê pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico as Sociedades de Propósito Específico (SPE); Lei Federal 12.462/11, que institui o regime diferenciado de contratações públicas; Decreto Federal n. 8428/15 que institui o procedimento para manifestação de interesse (privado); Lei Federal 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas e de sociedade de economia mista. Ver mais sobre a leitura desse processo de garantias “inovadoras” em Caldas (2011).

¹⁸ Essa questão está presente na fala citada acima do diretor da KPMG, e se reflete também na exposição de motivos do PL que originou a Lei de PPPs “tais instrumentos visam fortalecer a **confiança** do particular que assume a responsabilidade integral pelo investimento no projeto objeto da parceria” (item 10 da exposição de motivos do PL n° 2.546/2003, que deu origem às Leis das PPP) e em pesquisas que olham para as sociedades de economia mista, por exemplo Dalcastel (2011).

¹⁹ Extraído da fala do diretor de desenvolvimento da SP Urbanismo, Gustavo Partezani, na Audiência Pública, realizada em abril de 2016. Fonte: Notas Taquigráficas, p. 53. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSMSP=2015&COD_PCSS_CMSMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

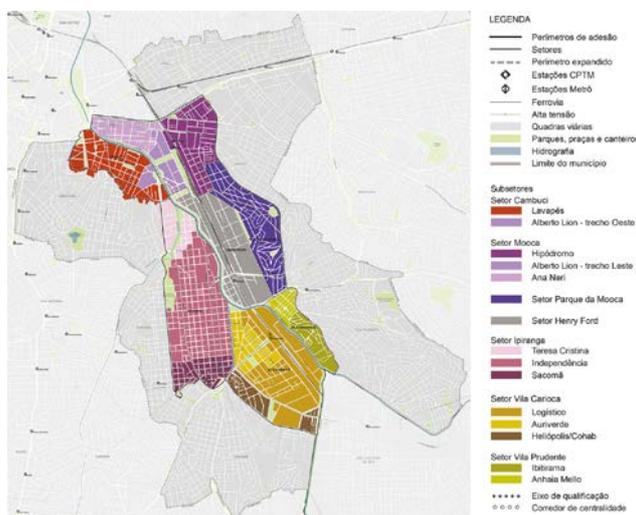
objetivo inicial para justificar a aplicação deste instrumento, é sobreposto pelo objetivo de tornar o modelo interessante para investimentos privados.

Além disso, argumentando contra a ideia de que uma OUC deveria ser financiada somente pelas contrapartidas pagas pela iniciativa privada, colocou como papel do Poder Público realizar “obras iniciais na operação para que ela se transforme e alavanque esse processo”²⁰.

A participação antecipada por parte do poder público, entretanto, não se resume ao investimento em “obras iniciais”, mas pode ser ampliada a inversões de capital público²¹ *a priori* e dissociado da aplicação do instrumento. A falta de analogia direta entre o investimento e o objeto (a OUC) – ainda que espacialmente a relação se mostre bastante clara – dificulta estabelecer a relação entre eles.

No caso da OUC BT, podemos considerar um exemplo disso a expansão da Linha 2 (verde) do Metrô²². Apesar de estar prevista desde 1991, com proposta de se estender até as proximidades da Via Dutra, conectando com a Linha 3 (vermelha) na estação Penha, e ter tido como previsão a conclusão total em 2010 (Kyoto, 2013), essa linha ainda não está concluída, se limitando às estações dentro dos limites da OUC BT. Assim, mesmo inconclusa, ao conectar esse território à Avenida Paulista, um dos eixos mais valorizados do Município, essa linha já cumpriu seu papel como valorizador daquele território.

Além desses investimentos públicos antecipados, o poder público garante a rentabilidade – e, assim, a atração de investimentos do setor privado – através da alteração de parâmetros urbanísticos. Nesse sentido o Subsetor Teresa Cristina (ver mapa 1 ao lado) chama atenção, pois o PL define um CA (coeficiente de aproveitamento) máximo de 6 vezes a área do terreno, como pode ser observado no mapa 2 a baixo, e sem limitação de gabarito (mapa 3 a seguir).



Mapa 1: Delimitação e Subsetores da OUC BT. Adaptado a partir do Mapa III do PL n° 723/2015.

²⁰ idem, p. 52.

²¹ Apesar de ser de responsabilidade do governo municipal a formulação das OUCs, estamos considerando investimentos públicos independentemente do nível federativo.

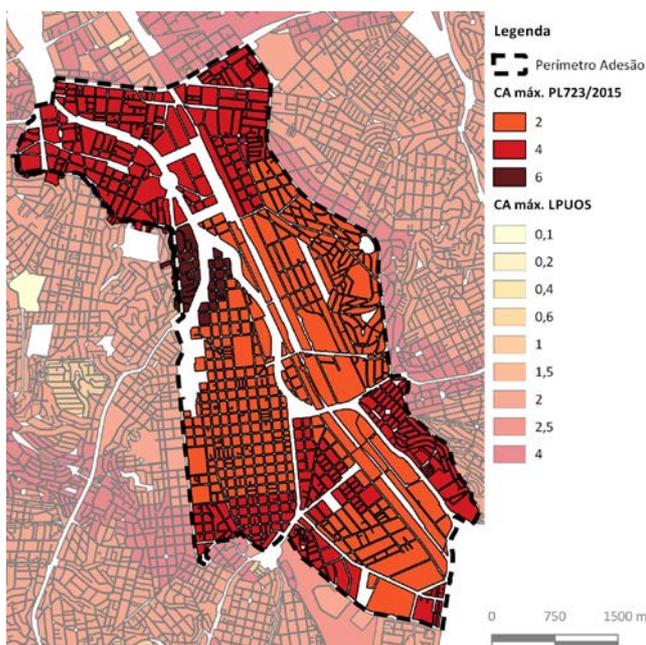
²² Passando pela OUC BT, essa linha fará a ligação entre o território com grande concentração de classes de mais alta renda a leste do centro histórico (Anália Franco) e o Quadrante Sudoeste, historicamente concentrador dessa classe.

Entretanto, esse território é fundamentalmente composto por pequenos e médios sobrados a oeste da Av. Teresa Cristina e por galpões a leste dessa avenida, ou seja, o CA proposto para essas quadras é incompatível com a morfologia existente nessa porção da OUC BT, e justamente por isso, apresenta um grande potencial de transformação.

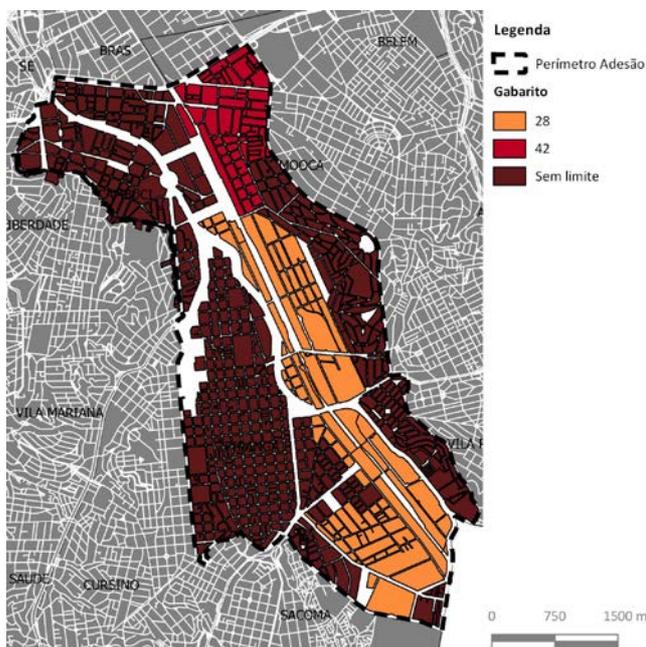
Além disso, uma parte considerável dos territórios justapostos a ele estão regulamentados com CA 2. Não somente o território imediatamente fora do perímetro de adesão da OUC BT, a oeste da Av. Dom Pedro I, com CA definido pela LPUOS (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, nº 16.402/2016), mas também o subsetor Independência, a sul e sudeste do Teresa Cristina.

Mesmo que o uso desse potencial adicional seja viabilizado somente através de CEPACs, ou seja, sendo necessário pagar para obter o direito de construir, a diferença entre o valor que é estipulado para comercialização desses títulos e do metro quadrado vendido para o consumidor final é notável. O PL da OUC BT define R\$ 790,00 como valor mínimo a ser fixado para cada CEPAC (art. 53, § 1º). A equivalência desse valor para o subsetor Teresa Cristina, de acordo com o quadro 6 da do PL, resulta em R\$ 987,50 por metro quadrado para usos residenciais. Um site de classificados imobiliários, entretanto, mostra um valor de metro quadrado muito acima disso²³.

O PL da OUC BT inclui ainda descontos na contrapartida em CEPAC a partir de alguns incentivos, por exemplo a



Mapa 2: Aplicação do Coeficiente de Aproveitamento na OUC BT e no seu entorno. Elaboração própria a partir do Quadro 2 do PL nº 723/2015 e do Quadro 3 da Lei nº 16.402/2016.



Mapa 3: Aplicação do Gabarito na OUC BT. Elaboração própria a partir do Quadro 2 do PL nº 723/2015.

²³ Um empreendimento ainda em obra dentro do perímetro denominado Teresa Cristina, por exemplo, está sendo comercializado por quase R\$ 9 mil/m². Disponível em <<http://www.zapimoveis.com.br/>>. Acesso em 16 de novembro de 2016.

Quota Ambiental (art. 17) ou abertura da testada do lote ao público (art. 39). Assim, quando o empreendimento atende determinadas condições na ocupação do terreno ou inclui determinados elementos construtivos previstos na norma, a contrapartida financeira a ser paga pelo uso do maior potencial construtivo é reduzida. Estas possibilidades de desconto nos CEPACs e a disparidade de valores tratada acima contribuem para mostrar o objetivo (não declarado no PL) de atrair investidores privados.

Ainda que essas vantagens para compra de potencial construtivo não fossem por si suficientemente rentáveis para o setor privado, instrumentos como as OUCs oferecem também uma garantia territorial para o investidor. Todos os recursos arrecadados através da venda de CEPACs devem ser utilizados para executar as intervenções previstas dentro do perímetro da própria operação de onde foram originados.

Em comparação, o instrumento utilizado para venda de potencial construtivo no geral da cidade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)²⁴, direciona os recursos provenientes da compra de potencial construtivo de toda a cidade para um fundo único – o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Diferentemente da lógica das OUCs, este instrumento possibilita que recursos obtidos em locais mais valorizados – e com infraestrutura mais consolidada – financie intervenções em regiões onde uma OUC não se viabilizaria por falta de interesse do mercado (Furtado et al., 2007; Cymbalista et al., 2011). Uma apresentação de 2015 da SMDU (Secretaria de Desenvolvimento Urbano) indica que isso tem ocorrido em São Paulo, regiões com baixíssima arrecadação de OODC tendo recebido uma quantidade alta de investimentos²⁵ (Santoro, Lopes e Lemos, 2016).

A OUC Faria Lima, por exemplo, que compreende uma área de 650 hectares, arrecadou mais de 2.300 milhões de reais até setembro de 2016²⁶, enquanto no mesmo período, o município inteiro – excluindo as áreas delimitadas como OUC – arrecadou pouco mais de 2.100 milhões de reais. Ou seja, quase a mesma quantidade de recursos proveniente da compra de potencial construtivo que pôde ser investido em todo o município, foi limitado a uma área equivalente a menos do que 5% do território do município.

Este excesso de investimento de capital raramente é medido ou entra nos argumentos contrários à delimitação de OUCs, embora historicamente a literatura urbana tenha demonstrado os efeitos da concentração de renda no espaço (ver por exemplo Villaça, 1998; Harvey, 2005). Ao analisar a transição do Estado com foco administrativo para o empreendedorista, Harvey (2005) identifica que há uma relação "entre a ascensão do empreendedorismo urbano e a inclinação pós-moderna para o projeto de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano abrangente" (Harvey, 2005, p. 181), entre outros aspectos da efemeridade atual. O turbilhão de concorrência interurbana resulta numa desestabilização do sistema urbano, por vezes tornando regiões em, segundo o autor, "pântanos de excesso de investimento de capital" (p. 181).

Esse recorte (ou fragmentação) do território é uma das garantias mais fundamentais para que o modelo se torne atrativo nesse tipo de parceria entre o poder público e os investidores privados,

²⁴ A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi regulamentada pelo Decreto n° 44.703/2004.

²⁵ Documentos disponíveis em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712. Acesso em: 25 de julho de 2016.

²⁶ Disponível em

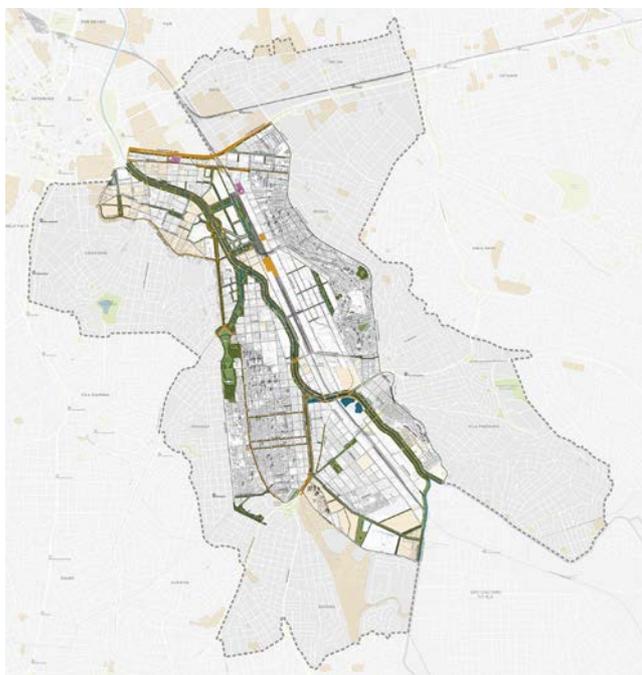
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufi/ouc_faria_lima_resumo_financeiro_setembro_2016.pdf. Acesso em: 17 de novembro de 2016.

pois garante que haja recursos para requalificar o território, e, assim, valorizá-lo, se desdobrando em valorização dos empreendimentos nos quais os CEPACs foram – ou serão²⁷ – utilizados²⁸.

As propostas mais recentes da gestão municipal para efetivação de parte da proposta de campanha do atual prefeito – o Arco do Futuro – reforçam a importância do recorte territorial. Ao invés de tratar do “arco” como um grande território contínuo, possibilitando uma melhor distribuição de recursos – com a venda de potencial construtivo em um território mais valorizado ajudando a financiar obras em locais com poucos interesses do mercado imobiliário – foi delimitado um perímetro dentro desse “arco”, o Arco Tietê. Além disso, este perímetro foi dividido em um conjunto de recortes justapostos para os quais está previsto utilizar o instrumento de AIU (Área de Intervenção Urbana), escolhido pelo poder público por oferecer maior flexibilidade do que a OUC²⁹.

Além disso, a opção por onde fragmentar para utilizar o instrumento de AIU evitou áreas conflituosas – e, portanto, com possibilidade de conflitos –, ou onde há terrenos públicos que possam ser disponibilizados para o mercado. Assim, escolha de quais recortes realizar não se deu pelo interesse metropolitano – como por exemplo, não foram demarcadas áreas afetadas pela chegada de várias linhas de transporte metropolitano de alta capacidade –, ou onde, em tese, haveria maior interesse público³⁰.

Ainda que não seja delimitado de forma explícita no PL, esse recorte-dentro-do-recorte é também perceptível dentro da OUC BT. O mapa ao lado, do Plano Urbanístico Específico (Mapa I), por exemplo, mostra que os “melhoramentos”, especialmente os que se referem a criação de áreas verdes, não estão uniformemente distribuídos no território da OUC BT, mas concentrados na porção noroeste do perímetro, especialmente nos subsetores Teresa Cristina e Alberto Lion.



Mapa 4: OUC BT Plano Urbanístico Específico. Adaptado a partir do Mapa I, anexo do PL n° 723/2015.

Além de ter definido o maior coeficiente de aproveitamento máximo da OUC BT para o subsetor Teresa Cristina, conforme já

²⁷ São títulos dissociados de um projeto ou mesmo de um terreno, por isso os CEPACs sua aplicação concreta, construtiva, tem prazo indefinido.

²⁸ Um caso clássico disso em São Paulo foi a construção da Ponte Estaiada, na OUC Água Espreada, que foi associada à remoção das favelas, gerando uma valorização exponencial (Fix, 2001).

²⁹ Informação obtida em reunião com Gustavo Partezani no dia 01/11/2016.

³⁰ Descartando-se aqui que a rentabilidade do território seja interesse público.

mencionado, o PL também incluiu uma série de ajustes que ajudam a evitar questões “indesejadas” e tornar esse subsetor ainda mais atraente para o mercado imobiliário.

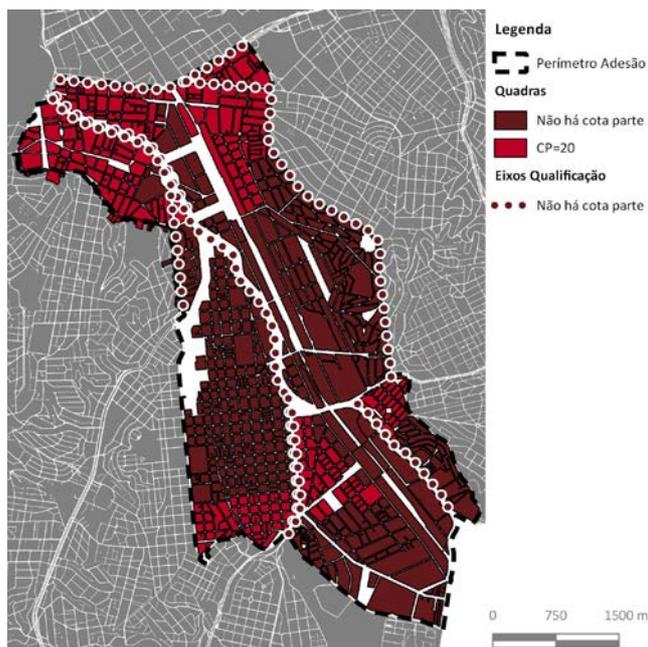
Exemplo claro disso é a aplicação da Cota de Solidariedade neste PL. Criada pelo PDE de 2014, a Cota serviria para promover a produção privada de habitação social por parte de grandes empreendimentos. O recorte definido pelo PDE – empreendimentos acima de 20 mil m² de área construída computável – associado a limitações de tamanho de lote, praticamente inviabiliza a sua aplicação concreta.

Essa quase inviabilidade da efetivação da Cota foi replicada no PL da OUC BT, pois o limite mínimo de área construída computável foi mantido, e não se aplica o instrumento no Teresa Cristina (art. 36, § 3º), que seria o subsetor com maior probabilidade de atingir essa área mínima – tendo em vista o CA máximo definido pelo PL e o alto interesse do mercado imobiliário. Essa exceção foi colocada exatamente no artigo que define desconto na contrapartida financeira para lembramentos de lote com uso de CA mínimo de 3 – o que ampliaria a chance de enquadramento do empreendimento nos parâmetros da Cota.

Outra inovação trazida pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 foi um parâmetro para garantir que a densidade alcançada através do CA não seja somente construtiva, mas também populacional: a Cota Parte³¹. Considerando que promover o adensamento populacional é um dos objetivos declarados no art. 5º do PL em questão (inciso I), seria cabível a aplicação desse parâmetro da forma mais abrangente possível. No entanto, não é isso que se observa na proposta posta no PL. O mapa 5 ao lado mostra que a Cota Parte não se aplica na maior parte do território da OUC BT.

Naturalmente, os recortes-dentro-do-recorte – subsetores Teresa Cristina e Alberto Lion – também foram isentados de oferecer densidade populacional mínima. Desse modo, o mercado imobiliário é deixado livre para produzir uma altíssima densidade – construtiva, mas não populacional – especialmente no subsetor Teresa Cristina.

A discussão sobre a questão habitacional é fundamental para o território da OUC BT, e especialmente

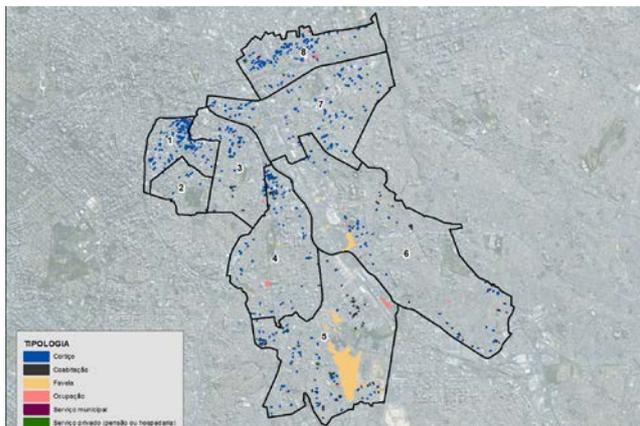


Mapa 5: Aplicação da Cota Parte na OUC BT. Elaboração própria a partir do Quadro 2 do PL n° 723/2015.

³¹ Cota Parte é a “relação entre a área do terreno e o número de unidades habitacionais em um determinado empreendimento” (PL n° 723/2015, art. 3º, inciso V). Cota Parte de 20 significa que deve ser produzida, no mínimo, 1 unidade para cada 20 m² de terreno.

para este subsetor onde está prevista a maior transformação construtiva – Teresa Cristina.

Um recente mapeamento realizado na área pela Peabiru, em parceria com LabCidade, mostrou uma altíssima vulnerabilidade social, com uma alta concentração de cortiços não somente mais próximos do centro histórico, como mostra o levantamento do Habisp (Sistema de Informações para Habitação Social)³², mas também exatamente no subsetor Teresa Cristina, como pode ser observado no mapa ao lado.



Mapa 6: Precariedades levantadas pela pesquisa sobre a situação de moradia precária na OUC BT (Santo Amore e Santoro, 2016).

Mesmo que haja previsão – não garantida³³ – de atualização do HABISP no PL (art. 49, inciso VI, alínea g), isso não somente será realizado posteriormente à aprovação da Lei da OUC BT, mas também é apenas uma das ações previstas no Programa de Intervenções. Ou seja, depende, *a priori*, de recursos “antecipados” pelo setor privado a partir da compra de potencial construtivo. Esta dinâmica, no entanto, é exatamente aquela que mais ameaça expulsar essa população vulnerável residente nessa área.

A população afetada pela transformação que se dará nesse território tão pouco conta com garantias formais para uma opção de moradia nesse território. Para tratar da questão habitacional na OUC BT, o representante da SP Urbanismo indicou durante a audiência pública que haveria “atendimento de 20 mil famílias [...] ao longo do tempo”³⁴.

Essa, entretanto, é uma promessa verbal, mas não está formalizada no PL da OUC BT enviado para a CMSP. O PL se limitou a determinar que pouco mais de 14% do potencial adicional de construção deverá ser distribuído não onerosamente para empreendimentos exclusivamente de habitação de interesse social. No entanto, não há obrigações de esses CEPACs não onerosos serem consumidos antes dos demais usos, ou mesmo concomitantemente, podendo ficar para o final da operação. Tampouco sua aquisição está vinculada à utilização de CEPACs onerosos, como aconteceu na OUCAB (Santo Amore e Santoro, 2016).

Além disso, o PL previu, seguindo o que foi determinado pelo PDE, a destinação de recursos, de no mínimo, “25% (vinte e cinco por cento) para provisão habitacional de interesse social, em ações vinculadas aos programas públicos de habitação, compreendidas no escopo estabelecido no Programa de Intervenções” (art. 59, inciso I).

³² Ver Santo Amore e Santoro (2016).

³³ A “provisão habitacional de interesse social” está compreendida dentro do Programa de Intervenções, “**podendo conter**” a atualização desse Sistema (art. 49, inciso VI, alínea g, grifo nosso). Ou seja, não há garantia de que esse levantamento será, de fato, realizado.

³⁴ Fala do diretor de desenvolvimento da SP Urbanismo, Gustavo Partezani, na Audiência Pública, realizada em 28 de abril de 2016. Extraído das Notas Taquigráficas, p. 8. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_P_CSS_CMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

A referência para esse percentual mínimo foi posta pelo PDE de 2014, que coloca ainda preferência de gasto desses recursos com **“aquisição de glebas e terras no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido”** (art. 146, parágrafo único, grifo nosso). Ainda que o PL não indique da mesma forma que o PDE de 2014, mas possibilita o uso desses recursos para a **“aquisição de terrenos para subsídio à produção de habitação”** (art. 49, inciso VI, alínea a), e não garante a produção efetiva de unidades, mas colocada isso como uma das possibilidades (art. 49, inciso VI, alínea c).

Naturalmente que a compra de terra precisa ser complementada pela construção de imóveis residenciais, e se o valor destinado para HIS for gasto integralmente com os terrenos, a construção dependerá de outros meios. Considerando que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi recentemente esvaziado pelo governo federal, limitando as possibilidades de financiamento para produção dessas unidades por parte do setor privado, uma solução, que já se apresentou em São Paulo, seria uma PPP³⁵.

No caso da OUC BT, o PL define também que **“o atendimento habitacional”** de áreas demarcadas como ZEIS atingidas pelo Plano de Melhoramentos **“será realizado em outros terrenos, situados na área de abrangência da OUCBT”** (art. 23) e que **“as famílias afetadas [...] serão atendidas nas novas áreas”** (art. 23, § 1º). Ou seja, o PL prevê que esses usos **“indesejados”** para o mercado imobiliário sejam relocados para outras áreas com menor interesse. No Subsetor Teresa Cristina, por exemplo, há 6 perímetros de ZEIS 3, somando quase 55 mil m² de terreno. A proposta de alinhamento viário prevê a desapropriação de 10% dessa área para implementação de um parque linear ao longo do Córrego Ipiranga.

Não se propõe aqui um questionamento sobre a importância de resgatar um curso d’água ou de criar uma área verde, mas pontuar que isso tem se sobreposto a outras questões, como elementos fundamentais da reprodução social, e que isso está sendo proposto no território que argumentamos ser o recorte-dentro-do-recorte, ou seja, o local demarcado para incidência do mercado imobiliário, com maior potencial de aproveitamento dos terrenos e com menor **“interferências”** de questões **“indesejadas”**.

MODELO DE GESTÃO: AMARRAÇÕES E GARANTIAS

A proposta da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí inova em relação às anteriores ao propor a criação de uma empresa de economia mista, a Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA), com a finalidade específica de conduzir a implementação da operação. A criação de uma empresa dessa natureza representa um aprofundamento do conflito entre interesse público e privado na implementação de uma operação urbana, instrumento que tem, historicamente, servido amplamente aos interesses do mercado imobiliário, como mostra Fix (2001), através da valorização dos imóveis (e consequente aumento das rentabilidades!).

Esse aprofundamento ocorre devido à relação que se cria entre as finalidades da BTSA, a composição do seu capital e sua própria natureza (de sociedade anônima de economia mista). Por um lado, a finalidade proposta para essa empresa seria a de implantar os programas e projetos previstos pelo PL e realizar a gestão dos ativos, compostos pelos Cepacs, imóveis municipais existentes no

³⁵ Nos últimos anos o Governo do Estado de São Paulo, em parceria com a Prefeitura da Capital, lançou o modelo de PPP habitacional, que contempla a construção e a gestão pós-ocupação dos imóveis. Para mais informações sobre a PPP da Habitação, conhecida como Casa Paulista, ver Mendonça (2016).

perímetro da operação e dinheiro ou bens e direitos cedidos pelo Município à empresa. Assim, o capital da BTSA seria composto por ativos públicos: terrenos, dinheiro e bens municipais.

Assim, além dos investimentos públicos realizados no território, aparentemente dissociados da OUC – como a expansão da linha verde no caso da OUC BT – o Poder Público também antecipa recursos na composição de capital dessa empresa. Nesse cenário, a justificativa de falta de recursos públicos e da consequente necessidade de uma OUC para antecipar recursos privados para realização de um suposto interesse público não se sustenta. Neste caso há o agravante de que além de dinheiro, o município estaria destinando imóveis para garantir realização dessa operação urbana.

Soma-se a isso o fato de ser constituída como de sociedade anônima de economia mista, abrindo a possibilidade de participação do capital privado, bem como a comercialização de suas ações e títulos na bolsa de valores. Com isso, cria-se um conflito na gestão desses imóveis – anteriormente públicos –, que passam a poder ser utilizados exclusivamente para atrair investimentos privados (notadamente do setor imobiliário) para este território.

Considerando que a BTSA depende dos recursos da venda dos Cepacs, pois essa seria a única fonte de recursos para custear a implantação da operação urbana, o aquecimento do mercado imobiliário local passa a ser interessante para a empresa. Por ser a detentora da terra e do potencial construtivo, tenderá a utilizá-los como ativos para alavancar a operação. Assim, nesse modelo, a BTSA assumiria papel de incorporadora e imobiliária, e acabaria por se tornar agente ativo de especulação imobiliária. Nesse quadro, a reserva de terras pública para locação social, HIS ou outros usos de interesse público passa a competir diretamente com esse objetivo da valorização, incorrendo no risco de receberem baixíssima prioridade frente a produtos imobiliários mais rentáveis.

Com relação aos rumos que se dariam em processos decisórios envolvendo conflito entre interesse público e privado na implantação da OUC BT, o próprio Projeto de Lei é bastante claro. Ele determina que para atender as diretrizes propostas, as “estratégias de transformação urbanística” (art. 7º) devem ser pautadas pela “orientação dos investimentos públicos pelos critérios de maior possibilidade de transformação urbanística associada à melhor viabilidade econômica da intervenção” (art. 7º, inciso I)³⁶.

Com isso, não há somente antecipação de recursos públicos, como a OUC os vincula a ações de melhor viabilidade econômica. Isso significa destinação de imóveis públicos a usos mais rentáveis, que certamente não são, por exemplo, construção de habitação de interesse social. Assim, não bastasse o conflito próprio de constituir essa empresa como de sociedade de economia mista³⁷, o

³⁶ Art. 7º Para atender as diretrizes previstas nesta lei, deverão ser observadas, no mínimo, as seguintes estratégias de transformação urbanística:

I - orientação dos investimentos públicos pelos critérios de maior possibilidade de transformação urbanística associada à melhor viabilidade econômica da intervenção;

II - início das ações promovidas pelo Poder Público para a implantação do Programa de Intervenções priorizando-se as intervenções urbanísticas caracterizadas como projetos estratégicos vinculados a ações integradas, capazes de desencadear o processo de transformação territorial;

III - atendimento às exigências previstas na Licença Ambiental Prévia da OUCBT, constantes no Quadro 8 desta lei.

³⁷ Não é objetivo deste artigo se aprofundar nesse tema, mas deve ser levado em consideração que o debate sobre o conflito entre interesse público e privado no contexto das sociedades de economia mista não é recente. Embora sejam criadas por lei e devam refletir o interesse a que foram criadas, o interesse dos acionistas minoritários (privados) também tem sido alvo de intensa discussão, que independente, se justa ou não, tende a constranger os processos decisórios de uma sociedade de economia mista em favor do interesse privado (dos acionistas minoritários). Não se pode também ignorar o significado das alterações recentes da lei das empresas públicas e de economia mista (ocorridas em junho de 2016), que embora os efeitos

PL amarra o modelo (mais uma garantia!) para a realização prioritária do interesse do desenvolvimento do capital imobiliário, como se esse fosse o próprio interesse público ou razão de existência da empresa criada.

Essa configuração proposta pelo PL, com a combinação da estrutura societária com a estrutura de capital baseada na venda de Cepacs e terras do município, faz com que a BTSA, no processo de implantação da OUCBT, realize a gestão desses ativos de forma a se tornar agente ativo de especulação imobiliária, criando assim uma espécie de contradição inerente à sua existência. O modelo de gestão proposto amplia, portanto, o conflito entre a realização do interesse público e o interesse privado na implantação de operações urbanas³⁸.

Entre os argumentos em favor do modelo de gestão estava o fato de que a atribuição da BTSA é a implantação do programa de intervenções e que teria o controle social do Conselho Gestor da Operação Urbana, segundo representante da SP Urbanismo, seria ele que “fiscaliza a empresa, que tem responsabilidade”³⁹. No entanto, o PL vincula a deliberação desse conselho na definição das prioridades para implementação do Programa de Intervenções ao disposto no artigo 7º do PL, citado acima (arte. 74, inciso I), impondo, assim, limites bastante claros à sua atuação, de modo a garantir a priorização de um modelo de rentabilidade imobiliária.

No âmbito do modelo de gestão, para os conflitos na OUCBT entre interesse público e privado, o próprio projeto de lei oferece resposta que orienta a ação da gestão pelos critérios de maior possibilidade de transformação urbanística associada à melhor viabilidade econômica da intervenção. Isso indica que nessa queda de braço, provavelmente, e como em operações urbanas anteriores, o interesse privado prevalecerá sobre o interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí foi apresentada pela gestão pública municipal como uma operação urbana diferente das anteriores. Exploramos essa questão ao longo deste artigo mostrando que, de fato, ela se difere das demais, mas não pela existência e possibilidade de realização do interesse público (argumento da municipalidade), mas por representar um aprofundamento de um modelo amarrado à lógica de rentabilidade do território. Assim, a OUC BT manteve como objetivo viabilizar a transformação construtiva da região, de modo a alavancar a rentabilidade do território e, assim, sustentar a engrenagem da operação, que é coerente com as OUC anteriores.

Monstramos que há uma distância (intransponível) entre as intenções, seja aquelas previstas no projeto de lei ou as declaradas em audiência pública pela Prefeitura, e as reais implicações dos modelos urbanístico e de gestão propostos para essa OUC.

O adensamento populacional, por exemplo, o primeiro objetivo declarado no PL (art. 5º, inciso I), e que justificaria a transformação construtiva desse território, não se realiza. A densidade construtiva,

ainda não possam ser sentidos também apontam na direção de afastar cada vez mais não só as garantias a realização do interesse privado, mas o próprio debate político dentro da sociedade de econCavalcanti omia mista.

³⁸ Essa questão foi argumentada reiteradamente por diversos participantes das audiências públicas, conforme pode ser observado nas Notas Taquegráficas.

³⁹ Fala do diretor de desenvolvimento da SP Urbanismo, Gustavo Partezani, na Audiência Pública, realizada em 28 de abril de 2016. Extraído das Notas Taquegráficas, p. 54. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_P_CSS_CMSP=723. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

permitida através do aumento do potencial construtivo dos terrenos e da falta de limitação de gabarito, se mostrou oca, sem garantias de que se reverteria em densidade populacional.

Além disso, as operações urbanas por sua natureza já significam uma fragmentação do território, em substituição a um planejamento mais abrangente (Harvey, 2005), e acabam por concentrar os investimentos públicos em determinadas regiões da cidade em detrimento de outras. A proposta colocada no PL dessa OUC, entretanto, significa um aprofundamento dessa problemática na medida em que reproduz esse modelo de fragmentação no interior do perímetro da operação urbana. O subsetor Teresa Cristina em especial, mas também o Alberto Lion, se mostraram o que argumentamos ser um recorte-dentro-do-recorte. Não somente concentrando os “melhoramentos” propostos, especialmente a criação de áreas verdes, mas também as exceções, como a dispensa do cumprimento da Cota de Solidariedade no Teresa Cristina, ou ausência de cota parte ou de gabarito em ambos. Desse modo, a OUC BT reafirma a lógica de fragmentação, privilegiando o investimento e desenvolvimento de algumas áreas em detrimento de outras.

Mostramos ainda um agravante no caso desta OUC: a vulnerabilidade social que não foi plenamente considerada pelo PL (Santo Amore e Santoro, 2016). O subsetor Teresa Cristina, por exemplo, não somente é o principal recorte-dentro-do-recorte, para o qual está previsto a mais intensa transformação construtiva, mas também é um local com grande concentração de cortiços – pessoas que provavelmente serão expulsas pela pressão imposta pelo modelo urbanístico dessa OUC. Essa população tão pouco conta com garantias de produção efetiva de unidades habitacionais, apesar das promessas verbais colocadas pela municipalidade, podendo depender de programas de subsídio que, frente à conjuntura atual, não configuram uma opção promissora.

O modelo de gestão proposto, por sua vez, foi centrado na criação de uma empresa de economia mista (uma inovação em relação aos modelos anteriores) para implementar o programa de intervenções e gerir os ativos da OUC. Os elementos centrais da inovação compõem um tripé articulado para a empresa proposta – sua finalidade, capital integralizado nela (com terrenos públicos) e a própria natureza escolhida para ela (sociedade de economia mista) – induzem essa empresa a operar na mesma lógica de rentabilidade do modelo urbanístico. O Conselho Gestor, que supostamente deveria ter como uma das suas funções primordiais o controle sobre essa empresa, no que se refere à priorização das ações do programa de intervenções, da forma como está proposto pelo PL, se insere nessa mesma lógica, pois sua atuação deverá ser expressamente orientada por critérios de maior possibilidade de transformação urbanística associada à melhor viabilidade econômica da intervenção (art. 7º).

Os modelos propostos para a OUC BT – urbanístico e de gestão – ajudam a amarrar a proposta dessa operação em torno da lógica de rentabilidade do território. Nesse sentido, indicam um aprofundamento das garantias para os interesses privados em relação às operações urbanas anteriores. Os elementos para reprodução social continuam perdendo lugar como objeto do interesse público para a necessidade de reprodução do capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. (Zero à Esquerda).
- CALDAS, Roberto. *Parcerias Público-Privadas e Suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Forum, 2011.

- CASTRO, Luiz Guilherme Riviera de. *Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Sociedade de Economia Mista: sua natureza, seus problemas. *Revista de Direito Administrativo*, n. 103, p. 1-15. Rio de Janeiro: Renovar, 1971.
- CYMBALISTA, Renato; POLLINI, Paula; COBRA, Paula; SANTORO, Paula. A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 73-93, 2011.
- DALCASTEL, Marcia Bataglin. Conflito de interesses na sociedade de economia mista: “interesse público” versus “interesse privado”. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 172 f., 2011.
- FERREIRA, João Setti; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. *Folha de S. Paulo*, 2001.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera; OLIVEIRA, Maria Tereza Correa de; JORGENSEN JR., Pedro; BACELLAR, Isabela. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. Anais: *Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 12, 2007.
- HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. p. 161-188.
- LIMA, Pedro. *Desafios e perspectivas de utilização do instrumento operação urbana consorciada para a produção de habitação de interesse social: uma leitura crítica da OUC Água Branca em São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismos, Universidade de São Paulo, 2015.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. 1 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.
- MENDONÇA, Pedro Rezende. *Estratégias de produção habitacional por parcerias público-privadas em São Paulo*. Relatório de Pesquisa. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, Pibic Cnpq, 2016.
- NOBRE, Eduardo A. C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2000.
- SANTO AMORE, Caio; SANTORO, Paula Freire (coord.). *Levantamento das situações de moradia precária na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí*. Relatório Final. São Paulo, PEABIRU Trabalhos Comunitários e Ambientais, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, LabCidade (Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade), Fundação Ford, 2016.

SANTORO, Paula Freire; LOPES, Mathews Vichr; LEMOS, Letícia Lindenberg. Para onde vão os recursos do Fundurb? (Blog). ObservaSP, 2016. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2016/07/28/para-onde-vaos-recursos-do-fundurb/>. Acesso em: 28 de julho de 2016

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. Anais: *Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 8, 2013.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio nobel, 1998.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. *Decreto Federal nº 8.428*, de 02 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257*, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública

BRASIL. *Lei Federal nº 12.462*, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.587*, de 03 de janeiro de 2012, institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 03 de junho de 1941, e nº 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e nº 6.621, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.303*, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. *Lei Federal nº 8.987*, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.307*, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 2.546/2003*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública.

SÃO PAULO. *Decreto Municipal n° 44.703*, de 04 de maio de 2004. Regulamenta a outorga onerosa de potencial construtivo adicional, nos termos dos artigos 209 a 216 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

SÃO PAULO. *Lei Municipal n° 13.430*, de 13 de setembro de 2002, institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

SÃO PAULO. *Lei Municipal n° 16.050*, de 31 de julho de 2014, aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n.º 13.430/2002.

SÃO PAULO. *Projeto de Lei n° 723/2015*. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, define Projeto de Intervenção Urbana para a área da Operação Urbana e autoriza a criação da empresa Bairros do Tamanduateí S/A.