

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO INSTRUMENTO
URBANÍSTICO: O caso do município de São Paulo-SP.**

ADRIANA JESUS GUILHEN

São Carlos

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO INSTRUMENTO
URBANÍSTICO: O caso do município de São Paulo-SP.**

ADRIANA JESUS GUILHEN

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Arq. Luiz Antonio Nigro Falcoski.

Coorientação: Profa. Dra. Arq. Carolina Maria Pozzi de Castro.

São Carlos

2014

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

G956pp

Guilhen, Adriana Jesus.

A parceria público-privada como instrumento urbanístico :
o caso do município de São Paulo-SP / Adriana Jesus
Guilhen. -- São Carlos : UFSCar, 2015.
327 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos,
2014.

1. Engenharia urbana. 2. Políticas públicas. 3. Direito à
cidade. I. Título.

CDD: 711 (20ª)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a defesa de tese de Doutora em Engenharia Urbana da candidata Adriana Jesus Guilhen, realizada em 27/11/2014:

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski
UFSCar

Prof. Dr. Nelson Saule Junior
PUC-SP

Prof. Dr. Jose Francisco
UFSCar

Profa. Dra. Angela Maria Gabriella Rossi
UFRJ

Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink
UFABC

DEDICATÓRIA

A Deus, pela graça da vida. Gratidão pelo amor divino, avançamos a cada dia.

Ao homem que escolheu ser meu esposo, companheiro e incentivador, que me fez crer que o sacrifício valeria a pena. Com o seu apoio, concretizo mais este sonho.

Ao espírito que nos escolheu como pais. À nossa filha, que tornou nossa vida muito melhor.

À minha sogra, por suas lições de vida, pela confiança que me depositou (in memoriam).

Aos meus pais, minha irmã e meu cunhado.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski, exemplo de mestre, minha gratidão pela imediata acolhida, por todo o conhecimento transmitido e pelo apoio, sempre de forma cordial.

À professora Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro, pelas orientações, pelas críticas oportunas e pelo incentivo.

Aos colegas do programa de pós-graduação, em especial ao Eduardo Meirelles, aos professores e ao secretário, pela troca de ideias e informações, que muito contribuiu para realização deste trabalho.

Aos meus alunos, que me fizeram ver na docência uma nova maneira de aprender e ensinar.

A todos que colaboraram para que esta conquista pudesse se concretizar, a minha gratidão.

RESUMO

A Constituição Federal trouxe instrumentos que priorizam a finalidade social da terra, regulamentados pelo Estatuto da Cidade; cresceu atribuições aos municípios que, por vezes, não encontram correspondência na arrecadação, gerando limitações orçamentárias que dificultam investimentos. Coadunado com a obsolescência técnica e administrativa do Estado contemporâneo, a parceria público-privada é importante instrumento para a reforma urbana com financiamento privado, sob o manto do caráter distributivo. Mas os entraves são muitos. Apesar da existência de importante arcabouço legal, não é, no Brasil, tradição do setor privado investir no social; o mercado imobiliário legal é restrito. O sucesso da parceria depende de uma mudança de paradigma da política pública: se visará à justiça social ou continuará a sucumbir à especulação imobiliária. Com base neste contexto, este trabalho teve como **objetivo** analisar a parceria público-privada dentro a política urbana brasileira, compreender este instrumento previsto no Estatuto da Cidade através da análise do seu arcabouço legal e das experiências europeias, tendo como objeto empírico a sua aplicação através das operações urbanas no município São Paulo. **Método:** exploratório-descritivo-explicativo; a fim de aprofundar o conhecimento teórico-empírico sobre a situação problema pesquisada, as análises foram feitas por meio de legislação e bibliografia, constituindo maior fonte de evidência. **Resultados:** na análise da reforma urbana brasileira foi constatada a obsolescência técnica e administrativa estatal e limitações de recursos públicos, ocupando posição de destaque a parceria público-privada na reforma urbana, como pôde ser analisado nas experiências europeias de inovação social e, principalmente, no município São Paulo. Apesar dos apelos sociais, econômicos, ambientais e políticos presentes na parceria, a bibliografia destaca contradições e obstáculos para sua consolidação como alternativa ao desenvolvimento urbano pautado na inclusão social, além de atentar-se ao seu desvio de finalidade, já que a prática tem priorizado o capital imobiliário. É pertinente salientar a relevância da participação do setor privado no desenvolvimento urbano, pois apesar da incumbência estatal, devido às limitações técnicas, administrativas e financeiras, o poder público tem encontrado obstáculos no integral cumprimento desse propósito. **Conclusão:** neste âmbito, um dos desafios é disponibilizar instrumentos de mensuração para prover informações à avaliação do desenvolvimento urbano, a fim de definir a aplicabilidade da parceria público-privada, que pode impactar de forma relevante, direta ou indiretamente, negativa ou positivamente, se utilizada como instrumento de política de governo ou de Estado. O arcabouço legal merece apenas algumas adequações para tornar a parceria atraente ao setor privado e, ao mesmo tempo, favorecer a equidade; entretanto não tem sido suficiente para viabilização da parceria, diante da complexidade e das contradições fruto da urbanização capitalista. Nesse sentido, espera-se que o poder público e o setor privado sejam compelidos a buscar meios adequados à efetivação da parceria público-privada, com gestão voltada ao âmbito da justiça social.

Palavras-chave: política urbana; direito à cidade; parceria público-privada.

ABSTRACT

The Federal Constitution constitutes instruments that emphasize the social purpose of the land, regulated by the City Statute; compounded by municipal responsibilities that sometimes have no corresponding item in tax collection, creating budgetary constraints that hamper investments. Combined technical and administrative obsolescence of the contemporary state, the public-private partnership is an important tool for urban reform with private funding, under the cloak of a distributive character. But the obstacles are many. Despite the existence of an important legal framework, it is not, in Brazil, a tradition of the private sector to invest in social works as the housing market is restricted. The success of the partnership depends on a paradigmatic shift in public policy: it will aim at social justice or continue to succumb to real estate speculation. Based on this background, the **objective** of this study is to analyze the public-private partnership within the bounds of the country's urban policy, to understand this instrument foreseen in the City Statute through the analysis of its legal framework and with European experiences, with the empirical object of its application through urban operations in the São Paulo municipality. **Methodology:** exploratory, descriptive and explanatory; to deepen the theoretical and empirical knowledge about the situation of the problem and the analysis that was done with legislation and bibliography, constituting the major source of evidence. **Results:** During the analysis of the Brazilian urban reform, state administrative and technical obsolescence and limitations of public resources were observed, occupying a prominent position in public-private partnership in urban reform, and how it could be analyzed together with the European experience of social innovation, especially in the São Paulo municipality. Despite the social, economic, environmental and political appeals present in the partnership, the literature highlights contradictions and obstacles for its consolidation as an alternative to urban development based on social inclusion as well as to pay attention to the diversion of its purpose, as the practice has prioritized real estate capital. It is pertinent to note the importance of the private sector's participation in urban development, because despite the state mandate, due to its technical, administrative and financial constraints, the government has encountered obstacles in complying with this proposition. **Conclusion:** In this context, one of the challenges is to provide measurement tools to provide information for the evaluation of urban development in order to define the applicability of the public-private partnership, which may materially have an impact, directly or indirectly, negatively or positively, if used as an instrument of government or state policy. The legal framework deserves only a few adjustments to make the partnership attractive to the private sector and at the same time encourage fairness; however, it has not been enough to make the partnership viable given the complexity and contradictions of capitalist urbanization. Accordingly, it is hoped that the government and the private sector will be compelled to seek adequate ways of carrying out a public-private partnership, with management focused on the areas of social justice

Key-words: urban policy; right to the city; public-private partnership.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Esquema fenômeno e variáveis	21
Figura 02 – Esquema metodológico do plano de pesquisa	30
Figura 03 – Mapa do Brasil com município de São Paulo em destaque	31
Figura 04 – Área de abrangência da Operação Urbana Porto Maravilha	108
Figura 05 – Intervenções urbanas. Transformando o espaço urbano	198
Figura 06 – Croqui. Projeto vencedor do Concurso de reurbanização do Vale do Anhangabaú	200
Figura 07 – Área de abrangência da Operação Urbana Água Branca	203
Figura 08 – Área de abrangência da Operação Urbana Faria Lima	205
Figura 09 - Área de abrangência da Operação Urbana Água Espraiada	207
Figura 10 - Área de abrangência da Operação Urbana Centro	210
Figura 11 - Área de abrangência do Programa Procentro	213
Figura 12 - Área de abrangência da Operação Urbana Rio Verde-Jacu	219
Figura 13 - Área de abrangência da Operação Urbana Vila Sônia	220
Figura 14 - Foto área da região transformada em utilidade pública pelo projeto Nova Luz, que começou em 2005	223
Figura 15 – Área de abrangência do Projeto Arco do Futuro: obras viárias que não serão realizadas	231
Figura 16 – Área de intervenção da PPP Habitação no Centro	233

LISTA DE TABELAS

Quadro 01 – O fenômeno da parceria público-privada: variáveis caracterizadoras e aspectos favoráveis	164
Quadro 02 – Experiências europeias de parceria público-privado: variáveis caracterizadoras e aspectos favoráveis	190
Quadro 03 – Instrumentos urbanísticos relacionados à parceria público-privada no município de São Paulo: legislação, instâncias e escopos	239
Quadro 04 – Operações Urbanas no município de São Paulo: limites e avanços .	243
Quadro 05 – Operações Urbanas no município de São Paulo: o fenômeno da parceria público-privado e suas variáveis	245

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – PPPs nos Estados	149
Gráfico 02 – PPP por setor	150
Gráfico 03 – Valor estimado do investimento por setor	151
Gráfico 04 – Partido político no governo estadual quando da celebração do contrato de PPP	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC - *Areas de Nueva Centralidad*

APP - *Asociación Público Privada*

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CAE - Comissão de Assuntos Econômicos

CEAL Internacional - Conselho Empresarial da América Latina Internacional

CEF - Caixa Econômica Federal

CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção.

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal

CF - Constituição Federal

CFT - Comissão de Finança e Tributação

CGP - Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal

CNI - Confederação Nacional da Indústria

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade

CPC - *Comité Permanent de Concertation*

CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

CTASP - Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público

DEM - Partido Democratas

DOPS - Departamento de Ordem Política e Social

DPH - Departamento do Patrimônio Histórico

EIA - Estudo prévio de impacto ambiental

EIV - Estudo prévio de impacto de vizinhança

EMURB - Empresa Municipal de Urbanismo

FAU-USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FGP - Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas

FPE - Fundos de Participação de Estados

FPM - Fundo de Participação de Municípios

JAE - Junta Autônoma de Estrada

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ILPES/CEPAL - Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social

ISPA - Infrastrutture SpA
LDDC - *London Docklands Development Corporation*
Lei SRU - Lei de Solidariedade e Renovação Urbana
MCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OEA - Organização dos Estados Americanos
OECD - Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PADD - *Projet d'Aménagement et de Développement Durable*
PDE - Plano Diretor Estratégico
PDS - Partido Democrático Social
PEESB - Plano Estratégico Econômico e Social de Barcelona
PES - planejamento estratégico situacional
PFI - *Project Finance Initiative*
PFL - Partido da Frente Liberal
PIS/PASEP - Programa de Integração Social
PLU - Plano local de urbanismo
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPP - Parceria público-privada
PPP Brasil - Observatório das Parcerias Público-Privadas
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PRG - ZAC Paris Rive Gauche
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PROCENTRO - Programa de Reabilitação da Área Central
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
RIMA - Relatório de Impacto ao Meio Ambiente

SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais

SEHAB - Secretaria de Habitação

SEMAPA - *Société d'Economie Mixte d'Aménagement* de Paris

SPE - Sociedade de propósito específico

EU – União Europeia

ZAC - Zona de Ocupação Concertada

ZEIS - Zona especial de interesse social

ZUP - *Zone a urbanizer en priorité*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 Justificativa e relevância da pesquisa	16
2 Questões da pesquisa e objetivos	22
3 Metodologia	26
1 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: O DIREITO À CIDADE E À OBSOLESCÊNCIA DA POLÍTICA URBANA	31
1.1 A política urbana brasileira	31
1.1.1 Evolução das cidades: urbanização capitalista	32
1.1.2 Processo urbanístico brasileiro	36
1.1.3 Atual política urbana brasileira	43
1.2 O planejamento na cidade contemporânea: do planejamento modernista ao urbanismo moderno	51
1.2.1 O planejamento pós-modernista: cidade contemporânea	55
1.3 A evolução da reforma urbana brasileira	60
1.4 Do direito à cidade	69
1.5. Estatuto da cidade e plano diretor	81
1.5.1 Estatuto da Cidade e os instrumentos urbanísticos	83
1.5.2 Estatuto da Cidade e as propostas de inovações legais	86
1.5.3 O plano diretor e seu novo papel jurídico e sociopolítico	88
1.5.4 Plano diretor estratégico	91
1.5.5 Plano diretor e a relação público-privada	97
1.5.6 Plano diretor – 10 anos após o Estatuto da Cidade	101
1.6 Capacidade técnica e obsolescência instrumental da política urbana	112
1.6.1 O planejamento estratégico situacional na gestão pública	117
1.6.2 Estratégias políticas segundo Matus	122
1.6.3 Planejamento estratégico público moderno e a parceria pública-privada	126
2 O INSTRUMENTO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: SEU ADVENTO NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E AS EXPERIÊNCIAS EUROPEIA	133
2.1 O instrumento da parceria público-privada: terminologia	133
2.2 Advento da parceria público-privada na política urbana brasileira	140

2.2.1	Evolução dos instrumentos urbanísticos antecessores da parceria público-privada	142
2.2.2	A parceria público-privada no contexto atual	148
2.3	A parceria público-privada e a Lei nº 11.079/2004	152
2.3.1	Espécies de parceria público-privada	153
2.3.2	Conceito legal e requisitos da parceria público-privada	154
2.3.3	Parceria público-privada e responsabilidade fiscal	156
2.3.4	Garantias na Parceria público-privada	158
2.3.5	Da repartição objetiva de riscos	160
2.3.6	Órgãos planejadores e reguladores	162
2.4	A parceria público-privada: benefícios e óbices	163
2.5	A parceria público-privada: experiências europeias	168
2.5.1	A parceria público-privada na França	168
2.5.2	A parceria público-privada na Inglaterra	174
2.5.3	A parceria público-privada em Portugal	179
2.5.4	A parceria público-privada na Espanha	181
2.5.5	A parceria público-privada na Itália	184
2.5.6	A experiência europeia: benefícios e óbices	187
3	A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA COM OUTRAS INSTÂNCIAS DO GOVERNO E AS INOVAÇÕES LEGAIS	194
3.1	A parceria público-privada no município de São Paulo	194
3.1.1	Operação Urbana Anhangabaú	198
3.1.2	Operação Urbana Água Branca	199
3.1.3	Operação Urbana Faria Lima	202
3.1.4	Operação Urbana Água Espraiada	205
3.1.5	Operação Urbana Centro	206
3.1.6	Programas Ação Centro e Morar no Centro	209
3.1.7	Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo	213
3.1.8	Operação Urbana Rio Verde-Jacu	216
3.1.9	Operação Urbana Vila Sonia	218
3.1.10	Projeto Nova Luz	219
3.1.11	Projeto Arco do Futuro: programa de governo	224
3.1.12	Projeto Arco do Futuro: estágio atual	227

3.1.13 Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista – PPP Habitação do Centro	231
3.1.14 Novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo	236
3.1.15 O instrumento da parceria público-privada e a experiência paulistana com outras instâncias de governo	239
3.2 A parceria público-privada e as inovações em seu arcabouço legal	248
3.2.1 Projeto de Lei nº 5.935/2005	248
3.2.2 Projeto de Lei nº 4.246/2008	250
3.2.3 Projeto de Lei nº 2.892/2011	252
3.2.4 Projeto de Lei nº 3.639/2012	259
3.2.5 Projeto de Lei nº 3.640/2012	261
3.2.6 Projeto de Lei do Senado nº 401/2012	262
3.2.7 Projeto de Lei do Senado nº 472/2012	265
3.2.8 Projeto de Lei do Senado nº 444/2013	266
3.2.9 O futuro da Lei nº 11.079/2004	268
3.3 A consecução da parceria público-privada	270
CONSIDERAÇÕES FINAIS	279
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	289
ANEXO – GLOSSÁRIO	322

INTRODUÇÃO

1. Justificativa e relevância da pesquisa

O Brasil, desde a sua descoberta com a chegada dos colonizadores, sofreu uma ocupação antidemocrática do solo: inicialmente com exploração econômica extrativista e para defesa militar, passando-se, posteriormente, à exploração do ouro e à produção cafeeira. Do período colonial até 1822, o direito sobre as terras era repassado através do instituto das sesmarias que, inicialmente, teve sua aplicação junto ao sistema das capitanias hereditárias. Em 1850 adveio a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), que reconheceu a aquisição de domínio das terras cultivadas - no período de 1822 até a sua promulgação - o que favoreceu o latifúndio e gerou a concentração fundiária do século XIX. Com o advento da Lei de Terras, a aquisição da propriedade passou a se dar através da venda a preços módicos, cujos recursos financiaram a substituição da mão de obra escrava pela colonização (MORETTI, *et al*, 2011).

O novo regime jurídico transformou a terra em capital, mercadoria acessível somente aos que pudessem explorá-la lucrativamente, um bem suficientemente caro de forma a garantir que grande parte dos trabalhadores permanecesse presa ao latifúndio e vendesse sua força de trabalho. (id.)

Neste contexto de concentração fundiária no campo e de exclusão do pequeno usuário da terra, iniciou-se a migração à zona urbana. Diante dessa trajetória, é possível verificar que o processo de urbanização brasileiro está diretamente relacionado à questão da concentração fundiária e ao modo de produção do capital, que impactam sobre o direito de propriedade. O problema é que a definição de um planejamento urbano não foi priorizada pela administração pública favorecendo, também na cidade, o ideal capitalista e liberal, a iniciativa privada e a livre concorrência que, sem intervenção estatal, tornaram os espaços urbanos caóticos. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, diante das mudanças socioeconômicas provocadas pelo período pós-industrial, houve a intensificação da urbanização das cidades, dificultando ainda mais o desenvolvimento urbano pautado no direito à cidade, tornando-se imprescindível a intervenção do poder público.

A necessidade de resolução dos problemas urbanísticos deu causa ao planejamento urbano baseado no enfoque arquitetônico espacial, buscando projetar a cidade desejada para o futuro, de acordo com a concepção clássica. A partir da década de 1970, diante dos males que já afligiam a cidade, urbanistas e gestores constataram que este enfoque não era suficiente, pois não bastava a busca da cidade ideal para efetiva solução das questões urbanas, já que a cidade é um sistema composto de diversas partes intimamente relacionadas, sendo necessário observá-la como sistema dinâmico num determinado contexto histórico, a fim de planejá-la de acordo com a realidade, no intuito de resolução dos problemas atuais. É a cidade moderna dando lugar à cidade contemporânea, cabendo aos autores de seu planejamento delinear o conjunto de ações adequadas a conduzir a resolução dos problemas atuais em busca dos objetivos desejados, criando um sistema cíclico, onde a análise do objeto leva a ações mais adequadas no futuro (Saboya, 2008).

Durante o período ditatorial, iniciado com o golpe de Estado de 1964, foram realizados investimentos em infraestrutura, além de vislumbrado significativo desenvolvimento industrial. Na questão fundiária, foi mantida a garantia da propriedade privada e limitadas as reformas urbanas, com investimentos que visaram a atender o capital imobiliário, privilegiando poucos. O fim da ditadura favoreceu o fortalecimento de movimentos em prol da reforma urbana voltados ao fim da segregação social e da negação à cidade ilegal, gerando como fruto o Fórum Nacional de Reforma Urbana (1987) e a Emenda Popular da Reforma Urbana nº 63, de 1987 (BRASIL, 1987), parcialmente aprovada pelos constituintes, direcionando ao advento na Constituição Federal (CF) de um capítulo específico à política urbana, constituído pelos artigos 182 e 183, com o intuito de implementação de instrumentos e ordenamentos que priorizem a finalidade social da propriedade da terra.

A Constituição Federal de 1988, além de priorizar a finalidade social da propriedade da terra, acresceu atribuições aos municípios quanto às questões de serviços públicos de interesses locais como o transporte coletivo, programas de educação infantil e ensino fundamental, atendimento à saúde da população, além da regulação urbana das cidades por meio do Plano Diretor e da proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, CF). Em contrapartida, não foi disponibilizado o correspondente aumento na arrecadação, já que é de competência dos municípios instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, a sua transmissão *inter vivos* e serviços de qualquer natureza (art. 156, CF), sendo a

eles repassados apenas um percentual dos impostos pertencentes ao Estado e à União (art. 158, CF). Este descompasso acabou, por vezes, gerando excesso dos gastos públicos, particularmente com as despesas com pessoal e obras públicas. Eram realizados gastos em proporção maior do que o orçamento, redundando em dívidas deixadas após a transição de mandatos, sendo causa de imobilidade à administração seguinte.

Neste sentido, para adequada efetivação da Carta Magna, foi necessário tornar o Estado mais eficiente e eficaz, sendo a década de 1990 marcada pela introdução do Estado regulador e democrático, especialmente através da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que veio contribuir para a administração gerencial, enfatizando os princípios da equidade e da eficiência, capaz de abrandar a obsolescência instrumental da administração pública. Trata-se de instrumento de prudência fiscal, voltado ao equilíbrio das despesas públicas e, conseqüentemente, o adequado ajuste fiscal, apesar de, por vezes, ter-se o discurso de que as limitações impostas possam dificultar investimentos na área de infraestrutura e urbanística.

Ademais, houve o declínio do planejamento moderno e a ascensão do paradigma neoliberal, que levou o Estado contemporâneo à obsolescência técnica e administrativa, terminologia associada aos aspectos de descontinuidade política e instrumental dos governos, vinculada ao conceito de Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus (FALCOSKI, 2000, p. 7-8).

Como fruto dessas mudanças, adveio o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, trazendo o regramento urbano das cidades por meio do Plano Diretor, consolidando o princípio da “cidade para todos” por se tratar de instrumento democrático, participativo e inclusivo.

O plano diretor deve incorporar a integralidade dos segmentos que compõe a cidade para definição e consecução de sua destinação, conforme diretrizes gerais traçadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Para esse fim, deve atender as dimensões do pacto territorial, com base nos direitos urbanos, no enfrentamento das desigualdades socioespaciais, na busca de parâmetros de qualidade de vida e de preservação ambiental, “estruturado a partir das forças sociais e dos respectivos interesses que gravitam em torno da questão urbana” (BRASIL, 2005, p. 17). O pacto territorial deve envolver, além dos atores

sociais e o governo local através de gestão democrática, as instâncias Estadual e Federal, visando a garantir espaço urbano de convivência para que todos os seus habitantes possam desenvolver plenamente suas potencialidades.

Apesar do Estatuto da Cidade prever instrumentos de política urbana que priorizam sua popularização, os problemas urbanos não têm sido suprimidos como esperado. Nos últimos anos, o governo federal empenhou-se em lançar programas com o fim de retomada do planejamento, execução de grandes obras de infraestrutura, produção, aquisição ou requalificação de unidades habitacionais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve a primeira fase lançada em 2007 e a segunda em 2011, e do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), iniciado em 2009. A questão é que referidos programas não apresentaram novos conceitos urbanísticos, havendo preocupação maior em relação à quantidade de moradias e não à condição urbana, gerando “impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis” (MARICATO, 2011, p. 68). Manteve-se o cenário de “injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que deriva das características patrimonialistas da sociedade brasileira” (Ibid., p. 70).

Neste contexto, a parceria do setor público com o privado passa a ser importante instrumento à nova gestão pública, que tenta se ajustar às incertezas da economia, dada a possibilidade de revitalização de áreas degradadas com financiamento privado, de acréscimo na arrecadação tributária e, ainda, o seu caráter redistributivo. (MARICATO; FERREIRA, 2002).

A parceria público-privada (PPP) como componente de arranjo organizacional entre os setores público e privado envolve a cooperação entre os parceiros com o objetivo da consecução de projetos e provisão de serviços. A definição deste instrumento tem como foco central a partilha de responsabilidades, riscos, recompensas e definições no processo decisório, conforme foi instituído pela Lei nº 11.079/2004. O obstáculo surge diante da dificuldade para se alcançar a conciliação entre os interesses dos atores sociais envolvidos. O problema é que no Brasil não há tradição do setor privado em investir no social e no ambiental, diferente do que ocorre nos países europeus, bem como é restrita a dimensão do mercado imobiliário legal, a preocupação com a questão social e a participação da sociedade civil. A realização da parceria público-privada acaba sucumbindo a esses entraves,

sendo necessária uma mudança de paradigma na estrutura social, política e econômica da nossa sociedade.

Sob o viés analítico, é possível detectar as variáveis características do fenômeno da parceria público-privada. Quanto às variáveis *cultural* e *ambiental* há o fato de que um projeto desta magnitude não se encerra com a sua execução, pois em regra exige continuidade por um lapso temporal de médio a longo prazo para sua efetiva implementação, já que seu objeto normalmente não se limita à execução de uma obra, mas à correspondente prestação de serviços. Outra variável a ser considerada é a questão da falta de *eficácia* e *eficiência* estatal, a limitação de capacidade técnica e a obsolescência instrumental da *política urbana* que, diante dos óbices para implantação de um *arcabouço normativo* garantidor do social, acaba gerando experiências de requalificações de áreas urbanas voltadas precipuamente à *questão econômica* e de mercado. Diante disso, a valorização imobiliária acaba por ajudar a manter a segregação social, não efetivando a equidade, a *justiça social*. Nesse sentido, é interessante a análise das experiências europeias de inovação social e, particularmente, da introdução da parceria público-privada como instrumento de planejamento do município de São Paulo através das experiências com as operações urbanas. O fenômeno da parceria público-privada, conjuntamente com suas respectivas variáveis, as quais se objetiva analisar neste trabalho, apresentam-se esquematizadas abaixo.

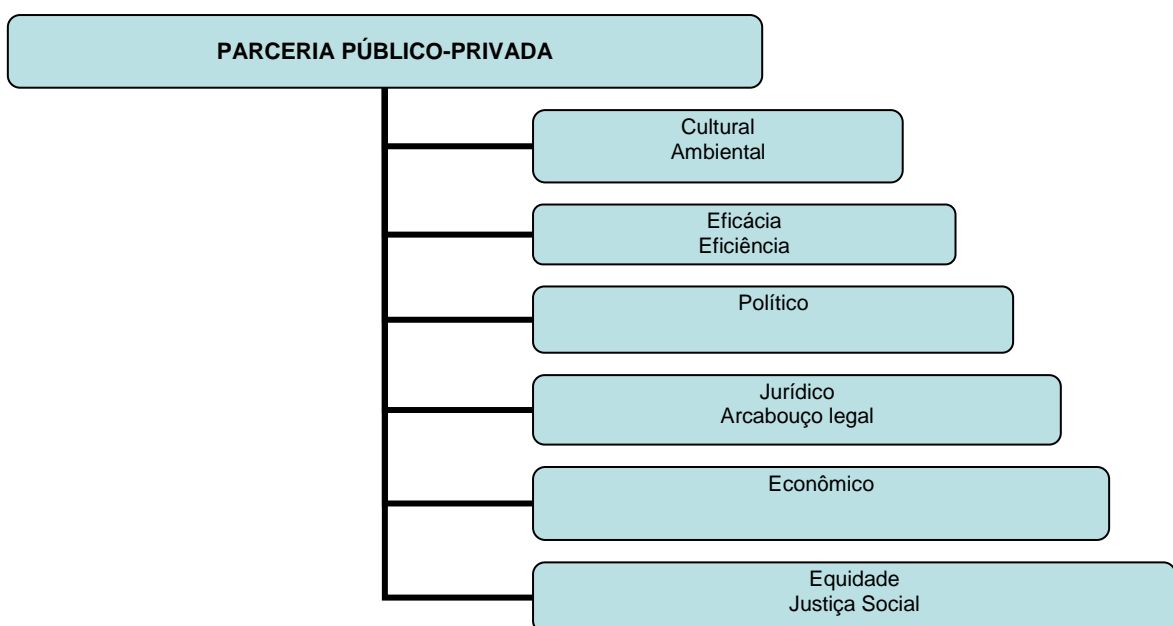


Figura 01 – Esquema do fenômeno e variáveis.

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

O sucesso da parceria como instrumento urbanístico depende, ainda, do modo de sua aplicação pelo poder regulador estatal, se visa aos interesses do mercado excludente, da inclusão social e valorização ambiental ou apenas busca alimentar o lucro do mercado imobiliário. O Estado, para atender a ambos os vértices, deve atrair o setor privado por meio de incentivos à participação direta nas melhorias urbanas, caso contrário há o risco de concentração dos investimentos em áreas já valorizadas e beneficiadas com infraestrutura, preterindo a excluída periferia, a qual deveria ter prioridade de investimento, acabando por favorecer o parceiro privado em detrimento da equidade social. Para que a parceria público-privada atenda as dimensões política, econômica, social e ambiental, é preciso ser enfrentado eventual descompasso do atual arcabouço legal, que pode ser compatível ao mercado imobiliário formal, mas não às periferias que “convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra” (MARICATO, 2003, p. 153), complexidade e contradições fruto da urbanização capitalista.

Desse modo, este trabalho se justifica porque tem o intuito de contribuir com subsídios para tornar a aplicabilidade do instrumento da parceria público-privada efetivamente compatível com os princípios do direito à cidade, através da análise das experiências europeias de inovação social e das práticas apuradas no município de São Paulo, buscando compreender o jogo de forças traçado pelos parceiros. Outra justificativa é que referido instrumento tem ocupado posição de destaque a fim de viabilizar a revitalização de áreas urbanas degradadas e a realização de infraestrutura, diante das limitações orçamentárias e da obsolescência técnica e administrativa que tem assolado o governo em suas três esferas. Apesar do apelo social, econômico, ambiental e político presente na parceria público-privada, sua implementação tem se apresentado ambígua e polêmica, sem evidenciar consensos quanto à obtenção de práticas de equidade social. A bibliografia que analisa seu conceito e efeitos sobre referidos âmbitos destaca especialmente contradições e obstáculos para sua consolidação como alternativa ao desenvolvimento urbano pautado na inclusão social e, conseqüentemente, no direito à cidade; mas especialmente atenta-se à compreensão do jogo de forças entre os parceiros público e privado, em regra, presente neste instrumento que, por muitas vezes, leva ao desvio de finalidade e à priorizar o capital imobiliário em detrimento da equidade social.

É pertinente salientar que o desenvolvimento urbanístico pautado no direito à cidade apesar de, em regra, se constituir em obrigação estatal, devido à limitação dos recursos destinados à sua promoção e à sua obsolescência técnica e administrativa, tem encontrado no capital financeiro imobiliário papel relevante neste sentido, sendo certo que sem a sua participação torna-se cada vez mais distante viabilizar o cumprimento dos preceitos coletivos e sociais vislumbrados na Constituição Federal. Um dos desafios neste âmbito é a superação de óbices técnicos, instrumentais e operacionais, a fim de que sejam disponibilizados instrumentos de mensuração a fim de prover informações que auxiliem na avaliação do desenvolvimento urbano social, das tendências urbanísticas, especialmente na esfera local, onde são evidentes as consequências do desenvolvimento neste setor, primordialmente em relação ao cumprimento dos preceitos do direito à cidade, possibilitando a definição da aplicabilidade da parceria público-privada.

Analisando as experiências europeias de inovação social realizadas através da parceria público-privada, bem como as obtidas no município de São Paulo por meio das operações urbanas, buscar-se-á verificar o quanto este instrumento pode impactar de forma relevante, direta ou indiretamente, negativa ou positivamente, no desenvolvimento urbano, social, econômico, ambiental e político, se for utilizado como recurso de política de governo ou de Estado, visando ao capital ou ao social.

Ademais, é imprescindível o adequado arcabouço legal com dispositivos aptos a estabelecer as características da parceria público-privada, as hipóteses de cabimento, os limites, direitos e obrigações dos parceiros, a fim de favorecer a comunicação entre as três esferas de governo, torná-la atraente ao setor privado e viabilizar medidas voltadas à inclusão social, no que condiz com o direito à cidade.

2. Questões de Pesquisa e Objetivos

A partir de uma análise da legislação, das práticas de utilização da parceria público-privada através das operações urbanas no município de São Paulo, dos estudos no Brasil e no exterior, particularmente das experiências europeias de inovação social, pode-se dizer que um dos objetivos deste trabalho é dar subsídios à implementação da parceria público-privada, diante das limitações financeiras e da

obsolescência técnica e administrativa do Estado contemporâneo, especialmente a partir da ampliação das atribuições municipais impostas pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Este instrumento advém como alternativa ao cumprimento do dever estatal referente a políticas urbanísticas e de infraestrutura, através da cooperação entre os setores público e privado, possibilitando o crescimento da atividade econômica e, ao mesmo tempo, a inclusão social, trazendo uma nova concepção em relação à política de investimento social, à função social e ambiental do patrimônio social. Ressalte-se que apesar de em regra a parceria público-privada estar baseada na política de minimização estatal, de interesses neoliberais, da cidade-mercadoria, ao servir de instrumento à política de planejamento urbano deve-se buscar a coexistência entre os princípios neoliberais e o direito à cidade.

Entre essas pesquisas, destacam-se estudos referentes à política urbana brasileira, à evolução da reforma urbana diante da cidade contemporânea, à implementação dos princípios do direito à cidade através do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico (PDE), à capacidade técnica e à obsolescência instrumental da política urbana, os novos instrumentos urbanísticos. Inclui-se, ainda, a análise da utilização do instrumento de parceria público-privada nas experiências europeias de inovação social e, particularmente, a parceria público-privada e sua aplicação nas operações urbanas no município de São Paulo, considerando a interlocução entre as três instâncias de governos, bem como ações independentes de cada uma destas esferas. Interessante destacar, ainda, a análise dos principais projetos de lei em andamento na Câmara e no Senado Federal, que visam ao aprimoramento do arcabouço legal relacionado à parceria público-privada.

Desse modo, algumas **questões de pesquisa** fundamentais estão enredadas nesse contexto: a parceria público-privada pode ir além da questão da lucratividade das operações imobiliárias, contribuindo para as melhorias sociais e ambientais das cidades, conforme preceitua a legislação pertinente? A parceria público-privada pode servir de instrumento à política urbana diante das limitações financeiras e da obsolescência técnica e administrativa do Estado contemporâneo? A utilização parceria público-privada nas experiências europeias de inovação social trouxe resultados favoráveis que possam ser aproveitados perante a realidade brasileira? Analisando as esferas de governo que intervêm nas operações urbanas, espécie de parceria público-privada, no município de São Paulo, para efetivação

deste instrumento deve ser considerada a interlocução entre os três níveis de governos? Considerando as vantagens e desvantagens atribuídas à parceria público-privada e a constatação de que sua efetivação não depende apenas de adequação no arcabouço legal, diante das justificativas dos projetos de lei em andamento na Câmara e no Senado Federal e da complexidade e contradições fruto da urbanização capitalista, dentro do contexto brasileiro em relação às questões históricas, políticas, econômicas e sociais, o que é necessário para alcançar uma legislação que possa contribuir à efetivação da parceria público-privada, com gestão voltada ao âmbito da justiça social?

Este trabalho também tem como foco central contribuir na direção dessas questões, mais especificamente no que se refere à efetivação da parceria público-privada através de pertinente arcabouço legal e políticas públicas voltadas à equidade. Para isso, parte-se da **hipótese** de que existam lacunas de conhecimento a respeito da adequada forma de sua utilização como instrumento urbanístico em face de legislação e política urbanística dependentes de adequações, bem como dos desejados papéis do setor público e privado na resolução de problemas da cidade, não apenas no âmbito neoliberal da cidade como mercadoria, mas na busca de um espaço urbano com equidade social, viabilizador do direito à cidade; vértices estes que se não convergentes geram entraves políticos, econômicos, sociais e ambientais, especialmente no que concerne ao desenvolvimento urbanístico e à inclusão social. Uma hipótese desejável seria a de eliminar esses obstáculos conceituais possibilitando uma política urbanística de reestruturação, sob o manto dos princípios do direito à cidade, em direção ao pleno desenvolvimento social e econômico no cenário local, regional, estadual e mundial com o propósito de um futuro mais auspicioso e equânime.

Desse modo, o **objetivo principal** deste trabalho é estudar a parceria público-privada como instrumento urbanístico, em relação à política urbana de Estado, considerando as experiências europeias de inovação social, valendo-se da análise empírica das operações urbanas no município de São Paulo e a adequação do arcabouço legal, no intuito de contribuir à efetivação de referido instrumento, viabilizando a aplicação dos princípios concernentes ao direito à cidade, para tornar a política urbanística plenamente compatível ao desenvolvimento econômico e à inclusão social.

Os objetivos específicos são:

- Analisar o fenômeno da parceria público-privada, conjuntamente com suas respectivas variáveis: cultural e ambiental, eficácia e eficiência, política, jurídico e arcabouço legal, econômico, equidade e justiça social.
- Mapear as políticas urbanísticas em relação ao desenvolvimento histórico brasileiro, seus avanços e obstáculos, analisando suas características, deficiências e qualidades.
- Realizar análise sobre os impactos da limitação de recursos financeiros, da capacidade técnica e da obsolescência instrumental da política urbana na realização da parceria público-privada, considerando o contexto da aplicação desse instrumento, momento de crise urbana e econômica que levou à privatização e focalização das políticas públicas com o enxugamento do Estado.
- Avaliar qual o papel do Estado para viabilizar a parceria público-privada como instrumento ao desenvolvimento urbano pautado na competitividade econômica e na integração social, considerando a necessidade, simultaneamente, de atender, por um lado, as necessidades impostas pelo mercado imobiliário de elevação das taxas de rentabilidade do capital e da ampliação de sua acumulação através da abertura de novas frentes de investimento e, de outro lado, atender aos princípios do direito à cidade.
- Buscar vislumbrar os resultados favoráveis da utilização do instrumento de parceria público-privada nas experiências europeias de inovação social e a viabilidade de sua aplicação diante da realidade brasileira.
- Analisar o histórico da implementação da parceria público-privada como instrumento urbanístico em São Paulo, através das operações urbanas realizadas no município, buscando detectar quais esferas de governo interviram em cada uma dessas experiências, e a pertinência ou não de sua interlocução.
- Constatar as características, deficiências e qualidades do arcabouço legal, particularmente da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria

público-privada no âmbito da administração pública, além dos projetos de lei em andamento na Câmara e no Senado Federal sob a justificativa de seu aprimoramento.

- Considerando o atual estágio de implementação da política e instrumentos urbanísticos no Brasil, após o advento do Estatuto da Cidade, buscar compreender quais as mudanças necessárias à efetivação da parceria público-privada como instrumento urbanístico, no que tange o aspecto legal, político, econômico, social e ambiental.

- Identificar as principais articulações do processo.

A contribuição deste projeto encontra-se na interface entre as pesquisas e práticas existentes sobre a parceria público-privada como instrumento urbanístico a fim de equacionar e compatibilizar a política urbana no que tange o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

3. Metodologia

A metodologia será aplicativa e objetiva analítica, descritiva, comparativa e crítica, pois visa a gerar conhecimentos úteis; é dirigida a categorizar e identificar as práticas de política urbana e os instrumentos urbanísticos, primordialmente o fenômeno da parceria público-privada e suas variáveis, como alternativa ao cumprimento do dever estatal referente a políticas urbanísticas e de infraestrutura, por meio da cooperação entre os setores público e privado, possibilitando o crescimento da atividade econômica e, ao mesmo tempo, a inclusão social, trazendo uma nova concepção em relação à política de investimento no país. A fim de detalhar e definir o enfoque analítico utilizado, bem como para facilitar a compreensão do leitor, buscar-se-á analisar as questões objeto de estudo sob os aspectos: político, ideológico, filosófico, social, agentes envolvidos, normativo, administrativo, capacidade técnica e regulamentação da norma.

Os principais motivos à utilização da pesquisa descritiva e que se enquadram neste contexto são: descrever as características e práticas da política urbana brasileira e do planejamento da cidade, considerando a obsolescência técnica e administrativa do Estado contemporâneo, analisando a evolução da reforma urbana brasileira, em relação à implementação do direito à cidade através do Estatuto da Cidade e Plano Diretor Estratégico, a evolução do instrumento da

parceria público-privada no Brasil e o seu arcabouço legal, bem como as experiências europeias de inovação social, utilizando-se como análise empírica a parceria público-privada, através das operações urbanas, na reforma urbana do município de São Paulo, a fim de auxiliar com elementos para a análise dos instrumentos urbanísticos, primordialmente quanto à efetivação da parceria público-privada, tornando-a compatível com o desenvolvimento socioeconômico e a equidade social.

O método exploratório-descritivo explicativo busca aprofundar o conhecimento teórico-empírico em relação à situação-problema analisada, bem como facilita compreender e criar hipóteses a uma determinada proposição. A pesquisa descritiva prende-se à análise da frequência de um acontecimento, fenômeno ou comportamento, representada por duas ou mais variáveis (MARCONI; LAKATOS, 2000). Por sua vez, a pesquisa explicativa distingue-se por engendrar as variáveis relacionadas com o objeto estudado de maneira direta, possibilitando uma análise da relação entre causas e efeitos de determinado fato ou fenômeno, buscando-se desenvolver um estudo aprofundado e pormenorizado sobre o instrumento da parceria público-privada com o escopo de colaborar com subsídios à efetivação de referido instrumento, com o propósito de compatibilizar interesses públicos e privados, através de um desenho urbano voltado à inclusão social, a um ambiente urbano social e economicamente sustentável e igualitário.

O procedimento técnico de coleta de dados envolverá duas etapas. Na primeira, o levantamento das características e práticas da política urbana brasileira e do planejamento na cidade contemporânea, considerando as limitações financeiras e a obsolescência técnica e administrativa estatal, a evolução da reforma urbana brasileira, em relação à implementação do direito à cidade através do Estatuto da Cidade e Plano Diretor Estratégico, a evolução do instrumento da parceria público-privada no Brasil, a utilização desse instrumento nas experiências europeias de inovação social e, particularmente, a análise do correspondente arcabouço legal brasileiro e a experiência quanto à utilização deste instrumento urbanístico no município de São Paulo.

As principais bases de pesquisa para a revisão bibliográfica serão livros de leitura corrente, livros de referência, publicações em revistas, periódicos *online* e impressos diversos, bem como consulta a publicações de órgãos reconhecidos nacional e internacionalmente no trato com os temas abordados. Na pesquisa, serão

buscados, sobretudo, livros e periódicos digitais mencionados pelos *Tesauros Capes*, *Science Direct*, *SciELO*, *SSRS*, *Elsevier*, *Scopus* e outros. Ademais, servir-se-á da base de dados da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e da Universidade de São Paulo (USP). Nessa primeira fase, será realizada uma análise crítica dos dados e das informações obtidas, buscando identificar aspectos da política urbana relacionados com a parceria público-privada.

No segundo momento serão utilizados, além do material bibliográfico, documentos disponíveis pelos agentes pesquisados como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, o Ministério das Cidades, Prefeitura Municipal de São Paulo, Câmara dos Deputados e Senado Federal, Órgãos Públicos de países europeus entre outros. Nessa fase, será apreciada a inter-relação das variáveis com o intento de uma análise crítica dos dados e das informações, na busca de identificar as ações da política urbana que, de maneira direta ou indireta, impelem na efetivação da parceria público-privada.

Na execução deste trabalho, quando da análise do resultado, será utilizada a pesquisa qualitativa, direcionada ao longo do seu desenvolvimento para obtenção de dados descritivos mediante contato direto com a situação objeto de estudo, a fim de interpretação dos fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação analisada. Nesse âmbito, a pesquisa qualitativa permite maior proximidade da realidade, visualização do contexto e integração com o processo objeto de estudo projetando melhor compreensão do fenômeno, pois considera a sua complexidade e particularidade. Não visa a alcançar a generalização, mas o entendimento das singularidades. Desse modo, a análise do resultado estará voltada às questões da política urbana que impactam, bem como as que favorecem a parceria público-privada, com proposição de práticas que possam aplacar os obstáculos observados.

Compilação da pesquisa: desenvolver por meio de análise e discussão, por um lado, de acordo com a pesquisa realizada na primeira etapa, uma perspectiva da política urbana brasileira, abordando as questões do planejamento na cidade contemporânea, da utilização do instrumento da parceria público-privada nas experiências europeias de inovação social, a evolução da reforma urbana brasileira e a inclusão do direito à cidade através do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico e, ainda, a análise do corresponde arcabouço legal, tendo como objeto

empírico a utilização da parceria público-privada, através das operações urbanas, no município de São Paulo.

Por outro lado, averiguar os óbices a esse tipo de parceria como instrumento urbanístico capaz de compatibilizar interesses públicos e privados, por meio de um desenho urbano voltado à inclusão social, a um ambiente urbano social e economicamente igualitário, focando as práticas que possam contribuir com sua efetivação, conforme produto da segunda etapa.

Assim, será realizada uma apreciação da compatibilidade entre a política urbana, a parceria público-privada e a legislação em vigor, no intuito de contribuir com a aplicabilidade deste instrumento no que concerne aos princípios do direito à cidade e à compatibilidade da política urbana ao desenvolvimento econômico e à inclusão social. Essa matriz, conjuntamente com as necessárias análises, discussões e proposições, embasará o diagnóstico, como exposto na figura a seguir.

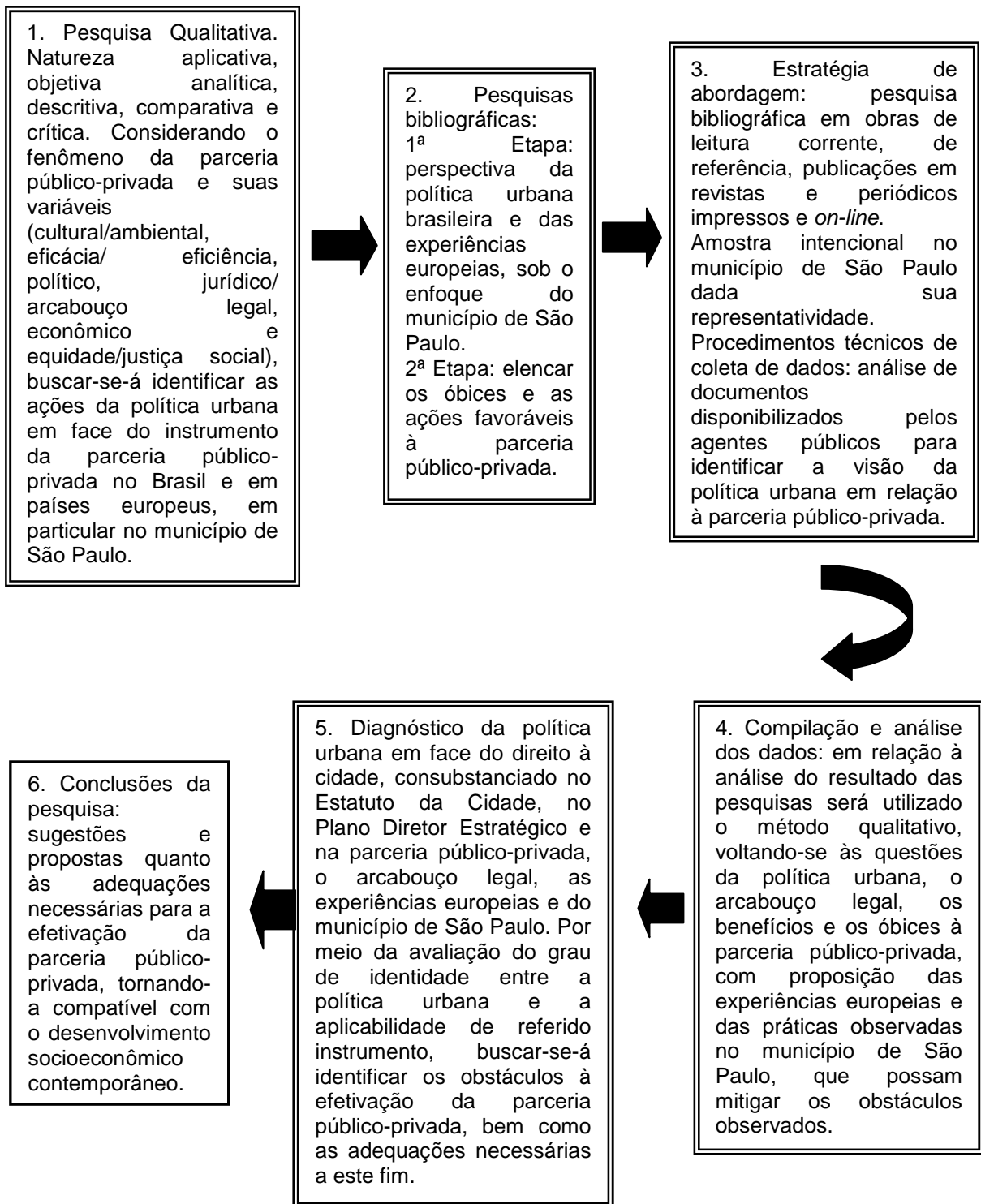


Figura 02 – Esquema metodológico do plano de pesquisa.
Fonte: Elaborado pela autora, 2012.



Figura 03 – Mapa do Brasil com o município de São Paulo em destaque.

Fonte: <http://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_politico.pdf>.

Acesso em: 08 jan. 2015.



1 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: O DIREITO À CIDADE, E A OBSOLESCÊNCIA DA POLÍTICA URBANA.

1.1 A política urbana brasileira

Os problemas urbanísticos brasileiros estão diretamente relacionados à questão fundiária e ao modo de produção do capital, que impactam sobre o direito de propriedade. O Brasil, desde a sua descoberta, sofreu uma ocupação antidemocrática do solo, pois os colonizadores ao desembarcarem em território brasileiro se depararam com os povos nativos, que normalmente se encontram ausentes dentre os atores sociais objeto de estudo do descobrimento e do início da urbanização brasileira.

Parte-se, em geral, da “tabula rasa”, considerando-se a América um continente vazio. Carecemos, portanto, de estudos de perfil mais arqueológico e antropológico, como o de Renato Cymbalista e o de Rubens Ganesella, que atentem para as pré-existências naturais e humanas, para as territorialidades indígenas pregressas, e para os “encontros culturais” (Michel de Certeau) entre nativos e ádvenas. (BUENO, 2012, p. 25)

A pré-existência indígena orientou a urbanização do território brasileiro, a formatação da exploração litorânea paulista e de outras regiões, “tanto na escolha da situação geográfica como do sítio para implantação dos núcleos portugueses” (Ibidem, p. 30). Os colonizadores buscaram se estabelecer em áreas já habitadas pelos nativos, afinal o território brasileiro não era virgem, possui uma história que antecede à chegada dos portugueses.

A ocupação do solo brasileiro pelos colonizadores teve seu início com a exploração econômica extrativista e ocupação para defesa militar. No século XVII foi priorizada a exploração do ouro, enquanto que o período seguinte foi marcado pela produção cafeeira. No século XIX, a emergência do trabalhador livre é acompanhada da emergência de legislação sobre a terra, no intuito de garantir a continuidade do domínio dos latifúndios. “A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista” (MARICATO, 2003, p. 154). Ainda nesse período, a concentração

fundiária, a falta de suporte técnico e financeiro aos pequenos agricultores, além dos baixos rendimentos e das más condições de habitabilidade deram causa ao início da migração à zona urbana.

O desfortúnio da urbanização brasileira não é consequência de apenas algumas décadas, mas de “cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)” (MARICATO, 2000, p. 24). A complexidade da legislação sobre a questão fundiária e a transferência imobiliária favoreceu o latifúndio em detrimento das pequenas propriedades rurais, na área urbana fez surgir a dicotomia entre a cidade legal e a ilegal.

1.1.1 Evolução das cidades: urbanização capitalista

Para melhor compreender a inter-relação das circunstâncias perante as quais se desenvolvem as cidades, importa observar que sob o contexto filosófico rousseano, o surgimento das leis, bem como da propriedade privada, advém do momento em que há a necessidade do homem desvencilhar-se da liberdade e autonomia individual a fim de buscar meios para conviver em sociedade, num processo de interdependência. O espaço que teoricamente pertencia a toda sociedade passa a ser delimitado e produzido pela necessidade de o homem proteger a sua produção – imprescindível ao sustento de sua família –, o que fez surgir o sentimento de posse, deixando, assim, os espaços de produção de terem conotação coletiva.

Mas, desde o instante que um homem teve necessidade do socorro de outro; desde que perceberam que era útil a um só ter provisões para dois, a igualdade desapareceu, a propriedade se introduziu, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se transformaram em campos risonhos que foi preciso regar com o suor dos homens, e nos quais, em breve, se viram germinar a escravidão e a miséria, a crescer com as colheitas. (ROUSSEAU, 2001, p. 103-104)

Diante desta delimitação do espaço na sociedade com fins de produção para sustento e habitação, perante a necessidade de manutenção da paz e de se evitar conflitos foram criadas leis, indispensáveis à estruturação e

organização da sociedade e do governo, embasando as desigualdades e legitimando a propriedade privada.

Nesse diapasão, importa definir o significado de lei para este trabalho. Deve-se compreender a lei em sentido amplo como um conjunto sistematizado de normas, ou seja, como todo e qualquer ato que descreva e regule determinada conduta, mesmo que não emane do Poder Legislativo, constituindo direitos e deveres para a comunidade. Deve-se ir mais adiante: é necessário valer-se da ontologia jurídica que tem por fim a determinação da essencial do direito, do seu 'ser', para conhecimento do objeto de cada norma, da realidade intrínseca ao seu conteúdo e o seu lugar no âmbito do coletivo, o que possibilitará a determinação de seu conceito e sua posterior definição.

Seguindo o entendimento filosófico, é possível compreender que a regulação da propriedade urbana fez-se necessária à organização da sociedade, que num primeiro estágio de desenvolvimento era caracterizada por uma base familiar, formada por grupos homogêneos pequenos voltados à busca da alimentação, que passaram a se fixar em espaços com terras férteis, propícias à agricultura, dando origem aos vilarejos, embriões de uma sociedade mais estruturada. Até o século XI havia uma sociedade medieval pré-urbana, caracterizada pelo regime senhorial com marcante dominação social, em que cabia ao rei conceder o domínio do território; a atividade econômica era limitada à troca de mercadorias. Durante os séculos XII e XIII, há um crescimento urbano e demográfico das sociedades medievais, quando é desenvolvido o comércio urbano (LAMAS, 2007). Entre os séculos XIV a XVII, adveio o período do Renascimento que assinala o final da Idade Média e o início da Idade Moderna, a ruptura com as estruturas medievais, a transição do feudalismo para o capitalismo, resultando no aparecimento da classe burguesa, enquanto que as cidades ultrapassam as muralhas medievais e, sob a influência da religião, passaram a se desenvolver em torno da igreja e do palácio papal.

As relações entre as classes moldam a evolução da sociedade, passando a se estabelecer uma bipolaridade entre a cidade e o campo. A produção e captura do excedente alimentar – mais-produto – permite que parte da população se fixe nas cidades dedicando-se a atividades diversas da produção de alimentos (SINGER, 2010, p. 7-8). Desse modo, “a constituição da cidade é, ao mesmo tempo, uma inovação da técnica da dominação e na organização da produção” (Ibid., p. 12),

o que passa a gerar luta de classes. Parte do mais-produto passa a ser transformado em valor de troca, em mercadoria, pela nova classe dominante. "É com base nesta transformação que a cidade se insere na divisão social do trabalho, alterando-a pela base" (Ibid. p. 14).

Na cidade, os homens, separados do seu fundo de subsistência, ou seja, do campo, sem possuir "capital ou trabalho próprio, são obrigados a tentar vender sua capacidade de trabalho" (SINGER, 1979, p. 183) para a nova classe dominante – mercadores, usurários, especuladores, coletores de impostos entre outros – que passa a acumular riqueza 'móvel', valores de troca (SINGER, 2010, p. 14.), facilitada pela expansão da divisão do trabalho.

Diante do desenvolvimento das forças produtivas urbanas ocorre o surgimento do capitalismo, timidamente no seio da sociedade feudal, encontrando espaço nos centros dinâmicos das cidades europeias a partir do século XIII e, precipuamente, no século XVI com a Revolução Comercial, com o advento da classe de comerciantes e banqueiros, além do aprofundamento da divisão do trabalho e avanços das forças produtivas.

No século XVIII, a Revolução Industrial modificou o modo de produção: o investimento, portanto, deixou de ser apenas na matéria-prima e no produto acabado, altamente lucrativo, pois, naquele momento, eram necessários investimentos nos instrumentos de produção. O trabalhador deixa de ter os instrumentos e as condições de produção passam a ser disponibilizadas pelo empregador, um fabricante que tem como objetivo a valorização do seu capital. "A partir desse momento, estão postas as condições para separar o produtor de suas condições de produção, subordinando-as ao capital" (Ibid., p. 22).

Nesse momento o empregador, possuidor do capital e das condições de produção, percebe que o investimento nas inovações técnicas e no capital constante (máquinas) proporciona economia com a força de trabalho, gerando lucros remuneratórios (*Idem*), ou seja, a mais-valia. De acordo com Karl Marx, a mais-valia se constitui na base da acumulação do capital, por se tratar do valor criado pelo trabalhador acima do valor de sua força de trabalho, ou seja, o trabalho não pago que é apropriado pelo capitalista (MARX, 1980).

Com o desenvolvimento do comércio e o advento da industrialização (Revolução Industrial – século XVIII), a facilitação encontrada na concentração da sociedade em polos habitacionais trouxe o desenvolvimento da cidade industrial

moderna, das regiões urbanas por toda a Europa e no mundo. A fábrica, moderna unidade de produção, se constitui num fenômeno urbano, pois exige a proximidade com grande número de trabalhadores e conseqüentemente uma cidade com infraestrutura, “que constitui o cerne da moderna economia urbana” (SINGER, 2010, p. 23).

Percebe-se, pois, que o processo de industrialização é o ponto de partida para a problemática urbana, já que a sociedade moderna é caracterizada pela industrialização e, conseqüentemente, pela urbanização capitalista. Houve o deslocamento do homem do campo para a cidade em busca de melhores condições de vida para a sua família, passando as propriedades urbanas a terem o escopo de habitação em vez de produção.

A cidade é o palco para a reprodução do capital, a circulação e distribuição de bens e serviços, para evolução dos sistemas técnicos, pela divisão social do trabalho e das especializações decorrentes do comércio e da industrialização. É possível definir a cidade, grosso modo, como o local onde ocorrem as relações urbanas entre o homem e o espaço produzido. A cidade é o *locus* de realização do trabalho humano, podendo-se constituir em espaço favorável ao desenvolvimento se o acesso aos princípios do direito à cidade não for negado à grande parcela da população.

Como agravante, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu a intensificação da urbanização, dada as mudanças socioeconômicas do período pós-industrial, dificultando o desenvolvimento urbano pautado nos princípios do direito à cidade, fazendo-se necessária a intervenção do poder público, já que “os espaços devem ser construídos como lugares sociais e não apenas como meio técnico para acumulação capitalista” (FRANCISCO, 2002, p. 9).

A crise generalizada de falta de moradias dignas e a proliferação de formas de ilegalidade urbana no que diz respeito aos processos de acesso ao solo e à moradia, produzidas pela combinação entre a falta de políticas habitacionais adequadas e a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário são, ao mesmo tempo, resultados e causas de vários dos problemas urbanos enfrentados pelos Municípios. A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, especialmente no contexto da economia informal, tem gerando conseqüências econômicas danosas, como a exclusão social e segregação espacial dos munícipes, característica marcante dos países em linha de desenvolvimento. Cada vez mais, a população pobre das grandes cidades brasileiras mora em locais afastados dos centros comerciais dos Municípios, geralmente nas

idades que fazem parte da respectiva região metropolitana (SANTOS, 2007, p. 1343).

Ainda sobre a evolução do desenvolvimento das cidades, sobre a urbanização capitalista, doutrinadores já advertem sobre um novo estágio, “vem então o período que a cidade em expansão prolifera, produto das periferias distantes (subúrbios), invade o campo” (LEFEBVRE, 2001, p. 77):

[...] no fim da cidade como contraposta ao campo, numa organização do território, em consequência da difusão dos serviços e da tecnologia, que venha a constituir-se num contínuo urbano-rural – ou seja, a *cidade pós-industrial*, em que o fornecimento de serviços tem primazia sobre a produção e transformação de alimentos e utensílios, já adverte o fim das cidades. (SILVA, 2010, p. 21)

Enquanto que na cidade industrial exigia-se a construção de vias e meios de deslocamento e moradias para abrigar os trabalhadores da indústria, a cidade pós-industrial exige muito mais: é necessário oferecer serviços, cuja diversidade e demanda crescem num ritmo frenético, o qual o Estado não consegue acompanhar. Há uma redução dos trabalhadores manuais nas indústrias. “A tecnologia da linha de montagem foi substituída pela tecnologia da informática, e hoje a informática é o recurso transformador das cidades” (MAZZOCCHI, 1992, p. 45). A indústria se afasta dos grandes centros urbanos, cuja base econômica passa a ser os serviços ligados à tecnologia, ao financeiro, consultoria, entre outros.

1.1.2 Processo urbanístico brasileiro

O processo urbanístico no Brasil acompanhou desenrolar semelhante, tendo por escopo o sustento do sistema de exploração colonial, porém, num cenário mais complexo já que o capitalismo brasileiro é dependente do direito de propriedade, da renda fundiária, particularmente a urbana, o que dificulta o desenvolvimento das forças produtivas.

Logo após o seu descobrimento, no período colonial, o território brasileiro foi dividido em sesmarias, dando origem a grandes latifúndios, sem a devida demarcação, tendo posteriormente a Coroa Portuguesa estabelecido limitações e propriedades dessas áreas através de legislação específica, a Lei de Terras, Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a primeira norma a estabelecer

critérios sobre a propriedade no Brasil. As terras devolutas, aquelas que não se encontravam sob domínio público e nem particular, foram devidamente demarcadas e vendidas, a fim de obtenção de recursos para financiar a substituição da mão-de-obra-escrava por colonos, transformando a terra em capital. A primeira metade do século XX, particularmente a crise mundial de 1929 que atingiu as lavouras de café, inaugurou a industrialização em nosso país e como consequência a urbanização, o que seria determinante à regulamentação da propriedade urbana, porém o governo permaneceu omissos, tendo ampliado sua participação mais na esfera econômica.

A industrialização encontrou seu lugar nesse contexto, no qual a emergente burguesia industrial veio a predominar sobre a antiga oligarquia rural, e os centros urbanos brasileiros, notadamente São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, passaram a oferecer melhores condições à implementação de políticas de industrialização em substituição à exportação. (SOUZA, 2010, p. 9)

Na década de 1960, surgiram mobilizações sociais na busca de mudança da realidade dos espaços urbanos brasileiros. O Instituto dos Arquitetos do Brasil apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de vinculação da reforma urbana à política de desenvolvimento econômico e social formulado por João Goulart (1962-1964), fruto do Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado na cidade de Petrópolis, em 1963. Diante do Golpe Militar de 1964, do novo regime, do esvaziamento do legislativo e da desarticulação da sociedade civil, a proposta não teve o devido encaminhamento, sendo nesse período o gasto público voltado principalmente à economia.

A ideologia desenvolvimentista dos anos 1950 e a posterior ideologia do crescimento e do Brasil potência justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício de grandes empresas, cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder equipar-se mais depressa e melhor... As administrações locais vinham reduzindo os seus recursos próprios e, ainda por cima, perdiam o poder de decisão sobre os recursos que lhes eram alocados. O essencial dos meios com que contavam era (e ainda é) destinado aos gastos com a economia, e a própria indigência dos cofres municipais aconselhava a atração de atividades capazes de pagar impostos e, desse modo, ampliar as receitas locais.

Esse raciocínio também conduziu a dar prioridade aos investimentos em capital geral do interesse de umas poucas empresas, em lugar de canalizar os dinheiros obtidos para dar respostas aos reclamos sociais. O regime autoritário, mediante rígido controle das manifestações de uma opinião pública já por si deformada,

contribuiu, fortemente, para a manutenção desse esquema.
(SANTOS, 2009, p. 113 - grifo nosso).

Durante o período da ditadura militar houve aumento considerável das taxas de crescimento demográfico, bem como foi intensificada a migração campo-cidade; houve grandes investimentos voltados à infraestrutura (energia, transporte, comunicação) e ao desenvolvimento industrial, mas pouco se fez em relação à reforma urbana. As obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico eram implantadas na ‘cidade legal’, para um mercado imobiliário de corte capitalista; enquanto que a população excluída desse processo era expulsa para a periferia, a ‘cidade ilegal’, marcada pela falta de acesso aos direitos sociais como moradia, emprego, educação, saúde, segurança e lazer.

A ausência de uma eficaz política acarretou o caos urbano, surgiram cortiços, favelas, loteamentos periféricos irregulares; a falta de saneamento básico trouxe doenças, degradação ao meio ambiente, gentrificação, degeneração da qualidade de vida da população urbana. Segundo a Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, o Brasil é um dos países mais desiguais quanto à distribuição de renda, riquezas, desenvolvimento regional, com ocupação territorial desequilibrada (Brasil, 2008, p. 31).

O planejamento urbano modernista, utilizado como instrumento de dominação ideológica, favorece a ocultação da realidade urbana e contribui para o mercado imobiliário especulativo e restritivo, trazendo imensas desigualdades sociais, apresentando um discurso de boas intenções muito distante da prática, marcado por contradições: “direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – *versus* cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana” (MARICATO, 2011, p. 135).

Na década de 40 do século passado as cidades brasileiras – nota Ermínia Maricato – eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, que representava o Brasil arcaico; na década de 90 sua imagem passa a ser associada à violência, poluição, criança desamparada, tráfego caótico – entre outros inúmeros males. É que a evolução mostrou que, ao lado de intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza. (SILVA, 2010, p. 22-23)

Como salienta Paul Singer, diante da urbanização de uma sociedade que se depara com um processo de industrialização deve ser considerado o papel desempenhado por todas as classes sociais, sob o risco de realização de “como um processo autônomo, fruto de mudança de atitudes e valores da população rural, perdendo-se de vista seu significado essencial para o conjunto da sociedade” (SINGER, 2010, p. 27).

A precariedade provocada pela omissão do poder público reavivou a questão da reforma urbana com o início da abertura política, na década de 1980. Até então a administração pública não se ateu à definição de um planejamento urbano do território nacional, sabendo ser esse imprescindível à atividade urbanística, consistente na intervenção estatal com escopo de ordenação dos espaços habitáveis, pautada na sua humanização, ordenação e harmonização.

O *planejamento* é – como diz Joseff Wolff – o princípio da atividade urbanística, pois quem impulsiona e exerce essa ação de ordenação precisa ter consciência do que quer alcançar com tal influxo. Deve ter uma ideia clara do que seja favorável para o lugar ou território em questão, mas também do que razoavelmente pode lograr com os meios de que dispõe. (SILVA, 2010, p. 32)

Concebendo-se política pública como aquela que trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2010, p. 1), é certo que a política urbana na sua atuação deve considerar diversos aspectos, sendo que as questões econômicas e sociais trazem desafios para o atendimento das necessidades da comunidade.

Nesse estudo, considerando toda complexidade envolvida, pretende-se legitimar a política realizável, aquela que tenha satisfatória fase de implementação, momento em que a “administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas” (SECCHI, 2010, P. 46); até porque o ideal capitalista e liberal, a iniciativa privada e a livre concorrência sem intervenção estatal, práticas do período da ditadura militar, tornaram caóticos os espaços urbanos, havendo uma imensa distância entre o discurso e a prática, entre a normatização e a sua efetivação.

O Estado não elaborava mais planos, nem regulamentos, e nem fiscalizava a forma pelas quais a cidade vinha sendo produzida. Ele

próprio passou a ser um especulador, vendendo muitos terrenos públicos para pagar suas dívidas. A classe dominante aproveitou para realizar seus investimentos imobiliários (SPOSITO, 2010, p. 56).

Esta realidade é consequência da prática institucionalizada no país da utilização de política de governo em vez de política de Estado, devendo a primeira ser compreendida como um desejo circunstancial do atual governo diante de uma determinada conjuntura histórica e política, de acordo com sua agenda política interna; enquanto a segunda se constitui num conjunto de planos e programas governamentais, onde foram traçadas metas e diretrizes à intervenção no âmbito social, a fim de implementação dos direitos fundamentais constitucionais.

Nesse sentido, Norberto Bobbio em sua obra “O futuro da democracia”, sob o enfoque da filosofia política, considerando não a forma de governo, mas o modo de governar, procura responder a questão sobre qual é o melhor governo: o das leis ou o dos homens? Para tanto, relata que os critérios com os quais o bom governo é distinguido do mau governo são basicamente dois: a) o governo para o bem comum distinguido do governo para o próprio bem; b) o governo segundo leis estabelecidas distinguido do governo arbitrário, cujas decisões são tomadas sem considerar qualquer forma pré-estabelecida.

De fato, os valores fundamentais - igualdade, segurança e liberdade -, base dos defensores do governo da lei, estão garantidos pelas características intrínsecas da lei entendida como norma geral e abstrata, mais que pelo exercício legal do poder. Tanto que atualmente o problema relativo aos direitos do homem não é o de justificá-los, mas o de protegê-los, deixando a questão de ser uma discussão jusfilosófica, passando para o âmbito político, “não se trata de saber quais são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual o modo mais seguro de sua aplicação” (BOBBIO, 1992, p. 25). Assim, Bobbio afirma que sem nenhuma hesitação prefere o governo das leis e não o governo dos homens, aquele que respeita as regras na solução dos conflitos, que exerce a democracia, que na implementação de suas políticas públicas pauta-se nos direitos sociais. (BOBBIO, 1992, p. 185).

Neste diapasão importar aventar observações sobre a pretensa efetivação do direito à cidade, a partir das considerações de Norberto Bobbio, em sua já citada obra “O Futuro da Democracia”, onde realiza uma comparação entre a

democracia ideal tal como criada por seus pais instituidores e a democracia real, na qual vivemos diariamente, apresentando as transfigurações da democracia quanto às promessas não cumpridas, nomeadamente: a) nascimento da sociedade pluralista; b) revanche dos interesses; c) espaço limitado; d) derrota do poder oligárquico – a maior ameaça para a democracia é o excesso de democracia; e) eliminação do poder invisível – o ideal da democracia é o governo do poder visível, através da proximidade do governo com a sociedade; e f) educação para a cidadania.

É evidente que o não cumprimento das promessas se deu por razões inicialmente imprevisíveis ou que advieram diante das transformações da sociedade civil, podendo-se sintetizar três obstáculos: a) aumento dos problemas políticos que exigiram competências técnicas; b) constante enaltecimento do aparelhamento burocrático, do poder hierarquizado do vértice à base, desfavorável à democracia; e c) ‘ingovernabilidade’ da democracia, dada a emancipação da sociedade civil do sistema político, tornando-se inesgotável fonte de demandas, exigindo do governo respostas sempre adequadas, nem sempre viáveis.

Ocorre que na passagem das sociedades arcaicas às sociedades evoluídas (a sociedade de contratos), em vez da ocorrência do previsto enfraquecimento do Estado, este se engrandeceu, passando a se valer da figura do contrato para compreender as relações reais que se desenvolvem em seu interior, falando-se em um novo contratualismo, cuja maior dificuldade enfrentada é que os indivíduos detentores de pequena cota do poder soberano são os protagonistas dos processos de legitimação (BOBBIO, 2000, p. 163).

Nessa perspectiva, pondera a filósofa Marilena Chauí, em sua obra “Cultura e Democracia” (CHAUÍ, 2003, p. 284), que a sociedade civil depende das ideias de igualdade e liberdade para realizar contratos, enquanto que o Estado depende deste instrumento para o exercício de suas atribuições sob a forma da lei. Nessa perspectiva, passou a realizar o processo constitutivo denominado sociedade política, que tem em seu cerne práticas democráticas fundadas em ações populares a fim do reconhecimento de direitos civis e políticos, ou seja, da concreção da igualdade e liberdade através do advento de novos direitos. Corroborando tal pensamento em palestra proferida no Fórum de Direitos e Cidadania da Presidência da República, Marilena Chauí ao discorrer sobre as características da sociedade democrática e as suas diversidades, afirmou que:

Em outras palavras, a marca da democracia moderna, permitindo sua passagem de democracia liberal à democracia social, encontra-se no fato de que somente as classes populares e os excluídos (as “minorias”) sentem a exigência de reivindicar direitos e criar novos direitos; (CHAUÍ, 2011, p. 2).

Continuando, ao relatar sobre a estrutura da sociedade brasileira e dos obstáculos à democracia aponta a dificuldade do cidadão em perceber e reconhecer seus próprios direitos e atribuições, particularmente pela cultura paternalista do Estado brasileiro, da indistinção entre o público e o privado, já que:

[...] não apenas os governantes e parlamentares praticam a corrupção sobre os fundos públicos, mas não há a percepção social de uma esfera pública das opiniões, da sociabilidade coletiva, da rua como espaço comum, assim como não há a percepção dos direitos sociais como direitos do cidadão, pois tais direitos são percebidos como uma dívida paternal do Estado aos seus filhos. (CHAUÍ, 2011, p. 3)

E conclui, ainda, sobre o impedimento à efetivação de uma política pública urbana democrática baseada nas ideias de cidadania e representação, dada a sua substituição “pelo favor, pela clientela, pela tutela, pela cooptação ou pelo pedagogismo vanguardista” (CHAUÍ, 2011, p. 3).

Nesse contexto, é interessante aventar a respeito do direito à moradia, que figura no art. XXV, 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), bem como no art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais DE 1966 (BRASIL, 1992), que “deu maior concretude à declaração, estatuidando que os Estados-Partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, inclusive *moradia adequada*” (SILVA, 2010, p. 375). A Constituição Federal Brasileira originariamente não previu especificadamente o direito à moradia, foi a Emenda Constitucional nº 26/2000 que fez sua inclusão entre os direitos sociais previstos no art. 6º, impondo-se ao poder público a competência e o dever de satisfação desse direito-necessidade. À União, Estados, Distrito Federal e Municípios foi conferida competência comum para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX, CF).

1.1.3 Atual política urbana brasileira

Apesar de todos os óbices apontados, a atual política urbana brasileira, sob o enfoque legal, é bem estruturada, sendo os instrumentos presentes em nosso ordenamento jurídico consequência de embates iniciados na década de 60, quando da intensificação da urbanização e do surgimento dos problemas consequentes da deficiência do programa político nessa área, que propunham a reforma urbana como parte de uma política de desenvolvimento econômico e social, a fim de melhoria do bem estar da população.

A concepção de uma política urbana nacional foi por primeira vez suscitada, entre nós, em seminário realizado em 1963 no Hotel Quitandinha, que propôs, entre suas conclusões, uma reforma urbana, a ser executada por uma superintendência federal – reforma que constituiria, também, um dos focos do Plano Trienal do Governo Goulart, de autoria de Celso Furtado, então Ministro do Planejamento. (SILVA, 2010, p. 98)

Com a abertura política, fim do autoritarismo burocrático e a falta de deferência à questão urbana advieram movimentos sociais pautados na reforma urbana; diante de uma nova concepção intelectual e moral da sociedade, que não mais podia admitir que a cidade se constituísse fonte de lucro para poucos e de gentrificação para muitos.

No ano de 1987 surgiu o Fórum Nacional de Reforma Urbana, com o objetivo de promover direito à cidade através dos direitos à moradia, alimentação, saneamento básico, saúde, educação, transporte público, informação, lazer, por meio de movimentos populares, ONGs, instituições de pesquisa e associações de classe, inclusive setores da igreja católica (Comunidades Eclesiais de Base e Comissão Pastoral da Terra), sob influência da teologia da libertação. O Fórum Nacional de Reforma Urbana se fundamenta em três princípios: direito à cidade, gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade. Essas premissas embasaram a Emenda Popular da Reforma Urbana nº 63 de 1987 (BRASIL, 1987), parcialmente aprovada pela Constituição Federal Brasileira de 1988, que como fruto de muita pressão e negociação com o Congresso Nacional e o Governo Federal, dedica o Capítulo II à Política Urbana, inserido no Título VII, que trata da ordem econômica e financeira, constituído pelos artigos 182 e 183.

A fim de efetivação da política urbana é conferida à União competência para "elaborar e executar o plano nacional de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social" (art. 21, IX), e para "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (art. 21, XX), bem como é dada competência concorrente de legislar sobre direito urbanístico aos Estados e ao Distrito Federal, cabendo à União limitar-se a estabelecer as normas gerais (art. 24, I e § 1º). O art. 182 dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A intenção primordial do constituinte é fazer com que os espaços urbanos cumpram com suas funções sociais, garantindo o bem-estar da população. A questão é determinar o modo pelo qual se dará cumprimento à função social da propriedade urbana, sendo certo que a própria Constituição Federal, no seu art. 182, § 2º, especifica que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

É interessante notar que, ao inserir no processo político a definição da função social da propriedade, a Constituição o fez de forma qualitativa, porque propôs não apenas um processo político descentralizado (na medida em que enfatizou a competência municipal para enfrentamento da questão do desenvolvimento urbano), mas também um processo político democratizado, com a reformulação de uma ordem urbanística que possibilita a participação popular e o controle social. (FERNANDES, 2006, p. 18)

A Constituição Federal em seu artigo 5º, *caput*, inciso XXII e artigo 170, inciso II, prevê o direito à propriedade privada, seja móvel ou imóvel. O artigo 5º, inciso XXIII limita o exercício do direito de propriedade, estipulando que deve a mesma atender a sua função social. O artigo 170, *caput*, submete o direito à propriedade privada aos ditames da justiça social, apesar de posicioná-la como princípio da ordem econômica (art. 170, II). Dessa forma, legitima a propriedade enquanto esta cumpre sua função social.

Esta restrição do direito de propriedade, particularmente em relação à propriedade urbana (art. 182, § 2º, CF) serve de fundamento à defesa da função social da posse, que não se encontra disciplinada diretamente em nenhum diploma legal. Seja na hipótese da função social da propriedade, bem como no caso da

função social da posse, prevalece o princípio de que os interesses e necessidades da coletividade se sobrepõem aos interesses individuais. A função social da posse tem por objetivo instrumentalizar a justiça, os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, do estado democrático de direito; fazendo-se cumprir direitos tais como moradia, trabalho, saúde, cidadania. “Vale dizer, que a função social do instituto da posse é estabelecida pela necessidade social, pela necessidade da terra para o trabalho, para a moradia, ou seja, para as necessidades básicas que pressupõem a dignidade do ser humano” (OLIVEIRA; MOREIRA; MEIRA, 2010).

A partir da análise de outros preceitos constitucionais, é possível corroborar a presença da função social da posse na Constituição Federal, como no artigo 183, que trata da usucapião especial urbana.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A usucapião especial urbana busca proteger, de um lado, o proprietário e, de outro, punir o aquele desidioso que não utiliza adequadamente de sua posse, podendo perdê-la para quem a utiliza de forma a propiciar-lhe benefícios para a coletividade. Nesse sentido corrobora Nelson Saule Junior (1997, p. 57-58):

O Usucapião Urbano, que visa assegurar o direito de moradia principalmente dos grupos sociais emergentes na luta pelos direitos inerentes à vida na cidade, como instrumento de regularização fundiária, visa conferir como sanção ao proprietário que não atender a função social pelo abandono do imóvel a perda da propriedade.

Importante também salientar as sanções constitucionais prescritas no artigo 182, § 4º, inciso III, da Constituição Federal que para o cumprimento da função social da propriedade e da posse possibilita de forma concreta a intervenção do Poder Público “perante o proprietário que destinou a sua propriedade a um uso nocivo” (Ibid., p. 58).

Art. 182.

[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal,

do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

[...]

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Denota-se, pois, que a função social relativiza o caráter absoluto do direito de propriedade e de posse em prol da coletividade. A função social da posse surge em detrimento da função social da propriedade quando não for devidamente usufruída por seu proprietário ou, ainda, com o fim de beneficiar a coletividade.

Atualmente, o Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tanto que está previsto no art. 182, § 1º, da Constituição Federal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e de competência da Câmara Municipal a sua aprovação. É o Plano Diretor que estabelece as diretrizes ao desenvolvimento saudável e sustentável, pautado na função social da propriedade urbana, podendo corrigir distorções urbanísticas, planejar as ocupações futuras e seus usos múltiplos, através de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências), exigindo do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a adequação do seu aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: a) parcelamento e edificação compulsórios (arts. 5º e 6º); b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (art. 7º); e c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (art. 8º). Assim, não se pode mais admitir planos diretores apenas bem intencionados, afirmando uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática, seguindo à sua implementação a tradição de que “o que favorece alguns é realizado, o que os contraria é ignorado” (MARICATO, 2011, p. 96). É imprescindível que os planos diretores tragam instrumentos viabilizadores à efetivação de política urbana pautada na equidade, na justiça social.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade, lei ordinária que regulamenta a política urbana brasileira, que só foi promulgada doze anos após o advento da Constituição Cidadã, traz em seu espírito a ideia de cidades sustentáveis, de um novo conceito de urbanização, incorporando valores de sustentabilidade ambiental, gestão urbana participativa, o papel dos planos diretores no planejamento urbano, os municípios como agentes do ordenamento territorial, todas as questões relacionadas à melhoria das condições de habitabilidade e vida nas cidades brasileiras. Nesse sentido prevê:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

A sustentabilidade no contexto da política urbana se pauta na ideia central de inter-relação entre a utilização dos bens ambientais a fim de atender as necessidades das atuais gerações sem comprometer o direito de gozo das futuras gerações, não se caracterizando como uma situação estanque, mas como um processo em constante desenvolvimento que abrange a exploração dos recursos naturais, o gerenciamento dos investimentos, do desenvolvimento tecnológico e alterações institucionais de adequação às necessidades presentes e futuras.

A efetivação das cidades sustentáveis, o alcance da cidade ideal, depende não só da normatização do ordenamento urbano como resultado de uma participação democrática, mas, ainda, do cumprimento de seus propósitos no que tange a medidas urbanísticas corretivas necessárias sobre equipamentos e serviços públicos almejados, ou seja, sobre atuais e futuras políticas urbanas que busquem não necessariamente o crescimento, mas o desenvolvimento da cidade, sem comprometimento da qualidade física e moral do espaço, sem caos, destruição ou degradação, permitindo uma vida urbana digna a todos, bem como que possa vir a ser usufruída por gerações futuras.

A busca da cidade ideal, sustentável é pertinente, principalmente diante do modelo econômico brasileiro, particularmente a partir do século XX, que transformou o país eminentemente agrícola em industrializado, condensando a

população em grandes centros urbanos, dando causa à urbanização excludente, ao advento de zonas marginalizadas. O espaço urbano tem constituído um cenário não apenas para as relações sociais, mas também à exploração econômica e ideológica devido ao desprezo das instituições brasileiras às políticas urbanas, imprescindíveis à consecução da cidadania e da democracia, já que os benefícios ou sacrifícios não se refletem nas cidades, nos lugares, mas em seus agentes, seus habitantes. “Neste quadro, a sustentabilidade urbana tende a se reduzir a um artifício discursivo para dar às cidades um atributo a mais para atrair capitais através da dinâmica – via de regra predatória – da competição interurbana” (ACSELRAD, 2004, p. 36).

Ao promover uma articulação “ambiental” do urbano, o discurso da sustentabilidade das cidades atualiza o embate entre “tecnificação” e politização do espaço, incorporando, desta feita, ante a consideração da temporalidade das práticas urbanas, o confronto entre representações tecnicistas e politizadoras do tempo, no interior do qual podem conviver, ao mesmo tempo, projetos voltados à simples reprodução das estruturas existentes ou a estratégias que cultivem na cidade o espaço por excelência da invenção de direitos e inovações sociais. (ibid., 1999, p. 88)

Sobre a atual política urbana brasileira é importante salientar ainda duas diretrizes previstas no Estatuto da Cidade: a gestão urbana participativa (art. 2º, II) e a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2º, III). A gestão urbana deve ser exercida de forma democrática, com ampla participação da população e de associações representativas dos diversos setores da sociedade, objetivando o adequado desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, afinal, a gestão urbana tem por escopo a garantia do cumprimento das funções sociais inerentes à propriedade urbana e à cidade. Para a realização da gestão urbana participativa o art. 43 do Estatuto da Cidade prevê diversos instrumentos, como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências e a iniciativa popular de projeto de lei.

A gestão urbana participativa e a cooperação entre os diversos atores envolvidos possibilitam a integração dos cidadãos com as decisões políticas, favorecendo a efetividade das políticas públicas, diante da responsabilidade coletiva e individual presente na gestão democrática, já que o cidadão é colocado como

partícipe das decisões, transformador da realidade social, afastando a ideia de assistencialismo tão presente na cultura brasileira.

O processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, tem como uma de suas orientações a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade. O espírito de descentralização e compartilhamento busca expertise e eficácia a fim de adequada ampliação dos espaços urbanos e da prestação de serviços públicos.

Nesse contexto, é imprescindível a política urbana invocar a dimensão de pacto territorial, baseado nos direitos urbanos, no enfrentamento das desigualdades socioespaciais, na busca de parâmetros de qualidade de vida e de preservação ambiental, “estruturado a partir das forças sociais e dos respectivos interesses que gravitam em torno da questão urbana” (BRASIL, 2005, p. 17).

O pacto territorial se constitui numa situação de conflitos, num espaço de ajuste social com o objetivo de criar alternativas para o enfrentamento da crise, consistindo-se não apenas num processo técnico, mas também num processo político, devendo envolver além da sociedade e do governo local, as instâncias Estadual e Federal, visando a garantir espaço urbano de convivência para que todos os seus habitantes possam desenvolver plenamente suas potencialidades. Para sua consecução é necessária uma gestão democrática, como previsto no Estatuto da Cidade, devendo o plano diretor incorporar a integralidade dos segmentos que compõem a cidade para definição e efetivação de sua destinação, conforme diretrizes gerais traçadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo como instrumento de gestão para sua implementação o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Apesar da busca da efetivação dos instrumentos de políticas urbanas previstos no Estatuto da Cidade, que priorizam a sua popularização, os problemas urbanos, ambientais e sociais enfrentados pela população urbana não foram suprimidos, nem mesmo com programas governamentais. O governo federal lançou, em 2007, a primeira fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e sua segunda fase em 2011, com o objetivo de promover a “retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável” (BRASIL, 2007), diante da crise econômica internacional que eclodiu em outubro de 2008.

Neste mesmo interstício, lançou em 2009 o Programa 'Minha Casa, Minha Vida' com o intuito de "promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00" (BRASIL, 2009), a fim de atender a crescente demanda habitacional em todo o território nacional, diante da crise internacional que eclodiu em outubro de 2008.

A questão é que referidos programas não apresentaram novos conceitos urbanísticos, havendo preocupação maior em relação à quantidade de moradias e não na condição urbana, continuando a se valer dos conceitos de habitação adotados pelo Regime Militar, apesar das novidades apresentadas como o Fundo Garantidor da Habitação Popular e a regularização fundiária. Os programas acabaram por trazer "um impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis" (MARICATO, 2011, p. 68). Manteve-se o cenário de "injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que deriva das características patrimonialistas da sociedade brasileira" (Ibid., p. 70). Esses problemas podem ser enfrentados por meio da normatização já existente, como a função social da propriedade e o direito à moradia, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), mas que em regra são aplicados de maneira oposta ao seu fundamento, já que, na verdade, o que se denota é a exclusão dos pobres e a concentração da propriedade.

Os instrumentos de política urbana, particularmente os de maior relevância social, não foram devidamente regulamentados pelo poder público; os regulamentados não foram efetivados para o desenvolvimento e promoção do bem-estar social. Afinal, como muito bem pondera José Afonso da Silva, a "urbanização criou problemas urbanos que precisam ser corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis – de onde se originou o urbanismo como técnica e ciência" (SILVA, 2010, p. 27). Os instrumentos urbanísticos legais à produção urbana não podem se limitar a uma política hegemônica, sua implantação deve ser fruto de pactos sociais que possam se perpetuar, acompanhando a evolução da sociedade, "assegurando justiça social e reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano" (MARICATO, 2011a, p. 178). Não se pode aplicar à sociedade urbana, considerando-a um complexo conjunto de atos que se

desenvolvem em determinado espaço territorial durante certo lapso temporal, a mesma lógica da mercadoria permutável, pois o urbano deve ser baseado no valor de uso, devendo o crescimento ser orientado na direção do desenvolvimento, das necessidades da sociedade urbana.

O Estado precisa ser compreendido em toda sua complexidade, diante de uma sociedade capitalista, patrimonialista, desigual; que favorece o exercício de seu poder de cooptação e, até mesmo, de corrupção. Há, ainda, outro problema maior a ser observado: o poder público, ao atuar nas questões urbanísticas, se vê diante de conflitos entre os interesses sociais e os privados. Para a coletividade, interessa a adequada ordenação do espaço físico a fim de melhorar o exercício das funções sociais da cidade, enquanto que o proprietário de áreas urbanas deseja o maior aproveitamento possível de toda sua superfície, resultado da visão individualista da propriedade como direito absoluto, e do capitalismo liberal fundado no lucro.

As conquistas institucionais não lograram mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental: a forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário cuja atitude especulativa foi potencializada pela introdução de investimentos maciços dos programas federais. (MARICATO, 2011, p. 77-78)

Para compor esses conflitos, é necessária a regulamentação através de normas jurídicas, que têm como unidade e sistematização o Estatuto da Cidade, afinal a contínua reprodução do espaço é fundamental à reprodução ininterrupta da vida.

1.2 O planejamento da cidade contemporânea: do planejamento modernista ao urbanismo moderno

O planejamento urbano nasceu da necessidade de resolução de problemas enfrentados pelas cidades, “tanto aqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno quanto àqueles causados por ele” (SABOYA, 2008). Inicialmente o planejamento se constituía num processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente a fim de atender objetivos previamente estabelecidos;

posteriormente passou a corresponder a um processo jurídico imperativo, a ser realizado mediante atos jurídicos, implementado através do plano, instrumentalizador do processo de planejamento. Atualmente, o processo de planejamento passou a agregar mecanismo jurídico através do qual o Estado executa suas funções a fim de realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento social e econômico (SILVA, 2010, p. 87-88).

O desenvolvimento social caracteriza-se pela evolução dos componentes da cidade – capital humano e capital social – e do modo com que se relacionam. A consecução do desenvolvimento social só é possível através de uma política que possibilite a interação entre referidos componentes e com o meio externo. A ideia de desenvolvimento social não pode se restringir ao crescimento econômico para gerar melhorias nas condições de vida, levar benefícios aos mais carentes, pois não se limita à melhoria do capital humano/privado (fundamentos da economia, capital econômico, capital comercial, capital financeiro), abrange também o capital social/público, através de “política baseada em decisões coletivas democráticas, através de processos democrático-participativos” (FRANCO, 2009, p. 22).

O problema é que a “política urbana capitalista não é uma planificação – no sentido de um domínio real da urbanização – nem por isso deixa de responder a uma lógica: a da segregação social” (LOJKINE, 1997, p. 217). Tem-se justificado o planejamento urbano como um remédio para os males das cidades, porém o que se percebe é que esse instrumento técnico-político tem sido utilizado pelo Estado não na tentativa de favorecer o crescimento equilibrado, evitar conflitos civis e disputas partidárias, através da integração, repressão ou cooptação, mas de manter o *status quo* capitalista.

Na concepção clássica, cabe ao urbanista projetar a cidade desejada para o futuro. O modelo de projeto urbanístico preconizado inicialmente tinha por base regras simples, imperativas, estáveis, soluções homogêneas, com o objetivo de controle do futuro das cidades, reduzindo incertezas da perspectiva urbana, com a lógica de ordenamento e uso do solo a fim de concretização de projetos de zoneamento. Entre os séculos XVIII e XIX, os problemas urbanos foram analisados sob dois enfoques: no primeiro, os socialistas utópicos tomaram por base cidades ideais, modelos ideológicos baseados em ideias abstratas de pensadores utópicos como Owen, Fourier, Godin e Cabet (CHOAY, 2010, p. 7), sem preocupação com

uma avaliação realista entre as dimensões econômica e social e a política urbana; no segundo enfoque houve preocupação de se buscar a vinculação dos males urbanos com a intervenção da industrialização, pautando o planejamento urbano em inserções técnicas necessárias à resolução dos problemas, particularmente quanto à reocupação do espaço e a higienização socioespacial.

Com a Revolução Industrial, o planejamento urbano passou a constituir instrumento de intervenção do Estado com o fim de solucionar os problemas causados pela maciça urbanização. Acompanhando a literatura clássica, a urbanização moderna, o planejamento modernista, que tem suas raízes no Iluminismo, teve seu nascimento diante da industrialização da cidade de Paris, na segunda metade do século XIX, que gerou significativo aumento da população urbana e grande intervenção no seu planejamento com a criação dos bulevares, sob o comando do barão Haussmann e a articulação de estratégias entre o governo e o capital, propiciando a especulação imobiliária (BENJAMIN, 1985). “A cidade moderna passa a ser o espaço por excelência de uma constante interação entre grupos sociais, onde a diversidade e os conflitos sociais decorrentes se intensificam e ganham maior visibilidade e dramaticidade” (FRÚGOLI JUNIOR, 2000, p. 20).

No período do *welfare state* (Estado do bem estar) – 1945 a 1975 -, diante do modelo fordista e sob influência keynesiana, no intuito de viabilizar o crescimento econômico e a acumulação, a política urbana, que serviu como instrumento econômico e político ao Estado, foi acompanhada de políticas sociais a fim de controle do trabalho e da luta dos trabalhadores, garantindo a legitimação da população, estratégia imprescindível à viabilização do modelo de produção fordista – “o grande capital convivia com o grande governo (*welfare state*) e com o grande trabalho (gigantescas corporações sindicais) – característica extensiva também ao planejamento urbano” (COTA, 2010, p. 88-89).

A rigidez e o intervencionismo estatal a ela associado constituíram-se nos principais pontos a serem atacados pelas novas formas do planejamento adotadas a partir dos anos 1970, no contexto da reestruturação produtiva e do conseqüente avanço da ideologia neoliberal nas políticas públicas, nas décadas de 1980 e 1990 (Idem).

A produção fordista gerou aumento na produção de moradias e infraestruturas urbanas, com regulação da terra e financiamento habitacional. Como

resultado desse processo, advieram os subúrbios nos Estados Unidos; na Europa, as cidades expandidas, e a periferia no Brasil. Assim, foi assegurado parcialmente o direito à moradia, mas não se assegurou o direito à cidade, “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais”, consoante lembra Lefebvre em sua obra “O Direito à Cidade”. (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

O planejamento urbano aparece, assim, associado às ideias de racionalidade, de correção e ordem. A razão era a força motriz que atendia perfeitamente aos objetivos de saneamento da cidade e de organização de seu espaço físico. Associado à concepção positivista, o planejamento urbano investiu na ideia de uma rigorosa relação entre o meio físico e as atividades humanas, setorizando a cidade de acordo com as funções de trabalho, moradia, lazer e circulação, e, por extensão, fragmentando o modo de vida de seus habitantes. Essas diretrizes de ordenamento territorial consolidaram a “matriz” do urbanismo modernista (MARICATO, 2000), baseada em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, representados nas formas de intervenção do Estado sobre os problemas da cidade. (COTA, 2010, p. 87)

Como a cidade é um sistema composto por diversas partes intimamente relacionadas, a partir da década de setenta do século passado, verificou-se que para o seu planejamento não basta o enfoque arquitetônico espacial, é preciso observar a cidade como um sistema dinâmico, atentando-se para o seu desenvolvimento dentro do contexto histórico.

Antes de se condenar o processo de urbanização cabe uma análise global, considerando as condições de desenvolvimento capitalista para se compreender o significado de cada uma de suas características. “A urbanização, em si mesma, portanto, não tem nada de excessiva e, na verdade, está correlacionada com o desenvolvimento das forças produtivas” (SINGER, 2010, p. 71). Por exemplo, são os fatores de modificação da relação de produção causados pelo capitalismo que provocaram o deslocamento da população; a industrialização gerou o esvaziamento do campo e acelerou a urbanização, as grandes aglomerações que deram origem às regiões metropolitanas. Para Paul Singer “a concentração urbana e a primazia metropolitana são *falsos problemas*, na medida em que sua eventual ‘correção’ demanda apenas um certo aperfeiçoamento do aparelho de planejamento territorial, nos limites do sistema” (SINGER, 2010, p. 78), já que diante do

capitalismo não é crível propor instrumento capaz de impedir que os benefícios do desenvolvimento favoreçam poucos em detrimento de muitos.

1.2.1 Do planejamento pós-modernista: cidade contemporânea

Entre as décadas de 1970 e 1980, surgiram novas reflexões sobre o planejamento urbano devido às desigualdades socioespaciais verificadas pela intervenção e regulação do Estado e da sua incapacidade em atender as expectativas da sociedade diante da prosperidade econômica da década de 1970, da reestruturação produtiva, das propostas neoliberais, “da crise da matriz modernista-funcionalista, que alimentou o planejamento urbano em boa parte do século 20” (COTA, 2010, p. 89). Dada a ineficácia do planejamento modernista na resolução dos males das cidades e da sua utilização como instrumento de dominação ideológica, contribuindo para ocultar a realidade urbana e para formação de um mercado imobiliário especulativo, surgiram novas reflexões sobre o planejamento urbano, tornando-se ordem, racionalidade e funcionalidade os principais alvos de críticas.

A cidade passou a ser analisada como um produto social (LEFEBVRE, 2001), a se valorizar o papel dos diversos agentes e suas práticas no planejamento urbano, destacando-se, nesse debate crítico, Lefebvre (2001), Castells (1983) e Harvey (1996), cujas ideias buscaram trazer modificações ao planejamento urbano intervencionista e controlador. Baseando-se os novos pensamentos em maior flexibilidade na regulação espacial e participação dos diversos agentes sociais, o Estado passa a dividir com o setor privado e os agentes sociais a tarefa de atenuar os males das cidades.

Essas mudanças se apresentam necessárias a fim de adequar o planejamento urbano ao processo de flexibilização e globalização da economia, que passou a conferir maior importância às cidades e ao poder local. Essa lógica pós-moderna de renovação não gerou total ruptura histórica com a modernidade, sendo uma fase cultural representativa do capitalismo de acumulação flexível, mudanças necessárias à adequação do planejamento urbanístico à nova ordem econômica. Sob o enfoque do espaço urbano, David Harvey entende que os pós-modernistas se afastaram das concepções modernistas, já que se pautaram no estético em condescendência aos projetos sociais, até mesmo dando causa ao fenômeno da

gentrificação diante da revitalização de áreas centrais a fim de atender necessidades habitacionais de grupos sociais de maior poder aquisitivo, expulsando seus moradores originais, normalmente de menor renda ou de origem étnica diversa (HARVEY, 2007, p. 69).

Verifica-se, sobretudo, que os pós-modernistas se afastam de forma radical das concepções modernistas sobre como considerar o espaço. Enquanto os modernistas veem o espaço como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre subserviente à construção de um projeto social, os pós-modernistas o veem como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não tem necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente, salvo, talvez, a consecução da intemporalidade e da beleza 'desinteressada' como fins em si mesmas. (*Idem*)

O novo urbanismo em contraposição ao urbanismo moderno constitui-se através de diversos projetos, pautados num objetivo redistributivo, de inclusão e equidade, por meio de uma gestão estratégica que visa à coordenação de ações conjuntas, permitindo a realização do plano e a sua implementação a curto, médio e longo prazo, bem como de grande, média ou pequena escala. Assim, no início dos anos de 1970 surge na Europa o projeto urbano, "como categoria intermediária e articuladora entre projetos arquitetônicos e planos urbanos de larga escala", definindo "um novo urbanismo, reflexivo e adaptado à sociedade complexa e de futuro incerto" (ALVIM, 2011, p. 215).

Essa nova lógica é imprescindível pelo enfraquecimento do papel do Estado, principalmente a partir dos anos de 1980, diante da globalização e da dificuldade na condução das políticas públicas, devido à necessidade de solucionar ou, ao menos, abrandar os problemas advindos com a exasperação das contradições urbanas, sendo salutar engajar atores públicos, privados e sociais no empenho de obtenção de meios mais eficientes à implementação dos projetos urbanos, constituídos cada vez mais de normas complexas e flexíveis, visando toda a coletividade e atendendo as mais diversas necessidades como habitação, saneamento básico, sistema viário, espaços públicos, equipamento e serviços, a fim de evitar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea.

Diante desse cenário de dificuldades, de crise do *welfare state*, na Inglaterra o governo *Thatcher* dá início à experiência de parceria entre os setores público e privado, com a transferência da realização de obras de infraestrutura e

prestação de serviços públicos ao setor privado, no intuito de ampliação do mercado de atuação do capitalismo.

Assim, articulam-se intervenções urbanas de caráter mais pontual, muito marcadas pela aliança entre interesses do capital e do poder público, num contexto de crise tanto da perspectiva modernista – que era a de tentar criar, com todas as contradições, soluções sociais de caráter abrangente –, como do próprio poder público – basicamente sua incapacidade gradativa de investimentos sociais. Isso resulta em processos marcados por práticas excludentes, já que, entre outras coisas, tais intervenções estão sobretudo norteadas pelo mercado, tendo como público preferencial as classes média e alta (FRÚGOLI JUNIOR, 2006, p. 25)

O planejamento urbano e estratégico não deve ser baseado apenas na construção de uma imagem de cidade, sob o prisma de servir ao mercado liberal e do enfraquecimento estatal quanto à política urbana; deve buscar ganhos para toda sociedade, valendo-se das oportunidades disponibilizadas pelo desenvolvimento econômico.

Desse modo, a concepção clássica que busca o modelo ideal de cidade, denominada cidade moderna, dá lugar ao planejamento voltado à cidade real, à cidade contemporânea, a fim de solucionar os problemas presentes e adotar uma sistemática que possibilite o desenvolvimento urbano pautado nos princípios do direito à cidade.

Sob o olhar sociológico de Boaventura de Souza Santos o advento deste novo planejamento é reflexo da evolução social e histórica do Estado, pelo menor cumprimento das promessas da modernidade, pela crise do Estado-Providência verificada desde a década de 1980, que agravou as desigualdades sociais e os processos de exclusão social, apesar da reabilitação dos “movimentos sociais e da democracia, do fim do comunismo autoritário e da apartheid, do fim do conflito Leste-Oeste e de um certo abrandamento (momentâneo?) da ameaça nuclear” (SANTOS, 1997, p. 18).

O Estado-Providência foi constituído pelo adensamento da articulação estatal, perante a comunidade, o que pode ser observado pela legislação social, gestão do espaço, saúde, educação, transporte e habitação. Por outro lado, o Estado como agente ativo das transformações ocorridas no mercado e na sociedade durante a modernidade teve sua atuação perante o mercado reduzida devido à progressiva regulamentação.

Analisando a condição de hiper-realidade pós-moderna, Boaventura de Souza Santos em sua obra intitulada “Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade” lança cinco desafios a serem enfrentados: 1) a dominância dos problemas de natureza econômica sobre as questões políticas; 2) a mobilidade transterritorial das empresas e das pessoas, a internacionalização e a lógica do consumismo; 3) o regresso do indivíduo, a quebra do muro arendtiano que dividia o público do privado, asfixiando a liberdade do indivíduo; 4) consenso sobre a democracia, um dos paradigmas sócio-político da modernidade em aparente contradição sobre a patologia da participação, do conformismo e apatia política; 5) desterritorialização das relações sociais causada pela globalização. Dentre todas essas perplexidades, o primeiro desafio constitui o mais alarmante, diante das transformações ocorridas, do enfraquecimento da corrente marxista nas ciências sociais, dos reflexos que a dominância do econômico sobre o político pode causar nas ações coletivas e nas transformações sociais.

Por esta razão, Marx estava plenamente consciente de que, ao mesmo tempo que a solidez antiga, pré-capitalista, se desfazia no ar, uma outra solidez se instalava, instantaneamente rígida e resistente, a lei de ferro das relações de produção capitalista, cuja superação ou evaporação estaria a cargo do movimento operário, um movimento, por sua vez, suficientemente sólido e resistente para se medir eficazmente pela ordem que pretendia suplantar (SANTOS, 1997, p. 23-24).

O marxismo constitui importante reflexão teórica da modernidade, sendo um de seus mais genuínos produtos políticos, dada sua crença na ciência moderna, no progresso e na racionalidade que ela poderia gerar. No plano sociopolítico, a realidade pode ser diversa, já que a crise de regulação social tem caminhado de par com a crise de emancipação social, sendo indispensável uma alternativa à sociedade atual. Diante da solidez do marxismo é necessária a sua “hermenêutica de suspeição para decidir sobre o que do marxismo deve ser desfeito no ar. [...] Sobretudo hoje, quando, como já dizia Walter Benjamin, a crise, a verdadeira crise, é continuar tudo como está” (SANTOS, 1997, p. 45).

Segundo o autor, o projeto da modernidade tem seu embasamento nos pilares na regulação, expressos pelos princípios do Estado, do mercado e da comunidade; o aprofundamento da regulação em relação à emancipação fez surgir um espaço preponderantemente urbano, comprometendo a solidariedade e as

relações sociais. Nesse diapasão, é certo que a busca da maximização da regulação e da emancipação são incompatíveis, “as quais necessariamente terão de ser assentes em cedências mútuas e compromissos pragmáticos” (SANTOS, 1997, p. 78), a fim de abrandar o agravamento da injustiça social que se dá através do crescimento incontrolável da concentração da riqueza, da exclusão social, da devastação ecológica que impede a qualidade e a sustentabilidade da vida no planeta.

A relação entre o moderno e o pós-moderno é, pois, uma relação contraditória. Não é de ruptura total como querem alguns, nem de linear continuidade como querem outros. É uma situação de transição onde há momentos de ruptura e momentos de continuidade. (SANTOS, 1997, p. 103)

Diante dessa nova dinâmica, o planejamento urbano, que passou a considerar a cidade de forma sistêmica, deixou de ser papel exclusivo do arquiteto, tendo a colaboração de profissionais de diversas áreas do conhecimento como geógrafos, historiadores, sociólogos, psicólogos, juristas, economistas, administradores, cada um contribuindo com sua visão sobre a cidade e seus problemas. Já na década de 1970, Lampard *in* Hauser (1975, p. 516) mencionava a necessidade de “cooperação mais estreita com especialistas em muitos ramos da ciência social e behaviorista. A contribuição dos humanistas e dos especialistas em aspectos visuais e arquitetônicos da vida humana fornecerá perspectivas adicionais e indispensáveis ao campo”. Para Lefebvre (2001, p. 112) “a reflexão sociológica visa ao conhecimento e à reconstituição das capacidades integrativas do urbano, bem como às condições da participação prática”.

A teoria que poderia se legitimar chamar de “urbanismo”, que se reuniria a significações da velha prática chamada “habitar” (isto é, o humano), que acrescentaria a esses fatos parciais uma teoria geral dos tempos-espacos urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa elaboração, este urbanismo existe virtualmente. Só pode ser concebido enquanto implicação prática de uma teoria completa da cidade e do urbano, que supera as cisões e separações atuais. Especialmente a cisão entre filosofia da cidade e ciência (ou ciências) da cidade, entre parcial e global. Neste trajeto podem figurar os projetos urbanísticos atuais, mas apenas através de uma crítica sem fraquezas de suas implicações ideológicas e estratégicas. (LEFEBVRE, 2001, p. 111)

De acordo com Saboya (2008), “dentro desta nova concepção, o planejamento pode ser definido como o processo de escolher um conjunto de ações consideradas as mais adequadas para conduzir a situação atual na direção dos objetivos desejados”. Mencionando McLoughlin, Saboya (2008) continua: “O processo de planejamento, portanto, passa a ser visto como um problema cíclico, no qual os resultados alcançados pelas ações passam a servir de objeto de análise que gera retroalimentações para as outras formas de processo”.

Como a rede urbana está em permanente processo de transformação, verificam-se em seu seio frequentes transferências de funções que disturbam a circulação de recursos, fazendo surgir pontos de estrangulamento cuja superação requer novas transformações. A decadência de algumas cidades e o congestionamento de outras são sintomas de tais desequilíbrios que a um planejamento eficaz caberia evitar. (SINGER, 2010, p. 145)

O planejamento urbano deve buscar orientar o crescimento não mais sob a ideologia economista que encobre intenções estratégicas de domínio econômico e exploração capitalista, mas na direção do desenvolvimento, abordando-o diante das novas necessidades da sociedade urbana, afinal o grande dilema está na universalização do sistema capitalista, gerador de maior desigualdade entre os poucos que ganham e os muitos que perdem, diante da globalização da economia e da emergência de um mal estar coletivo generalizado.

1.3 A evolução da reforma urbana brasileira

Considerando o modo de constituição da sociedade brasileira, particularmente a partir do momento da mercantilização da terra com o advento da Lei de Terras (Lei nº 601/1850); a migração campo-cidade, sem espaço adequado para receber tamanha população; foram identificados graves urbanísticos como o surgimento de cortiços, favelas, loteamentos periféricos, degradação do meio ambiente e gentrificação. Foi possível verificar, também, que a falta de emprego, de infraestrutura básica, moradia, saúde, educação, resultantes dentre outras questões do imperialismo e do fordismo, deram causa à degeneração da qualidade de vida urbana.

Durante o período ditatorial, iniciado com o golpe de Estado de 1964, apesar do aumento do crescimento demográfico, foi constatado que os investimentos realizados em infraestrutura se concentraram nas áreas de energia, comunicação, transporte, além de vislumbrado grande desenvolvimento industrial. Neste interstício na questão fundiária foi mantida a garantia da propriedade privada e pouco se avançou na reforma urbana, pois os investimentos realizados nesta área privilegiaram pequena parcela da população, uma vez que visavam prioritariamente a atender o capital imobiliário.

O planejamento urbano apresentava distintos planos e propostas, mas que não correspondiam e nem se aplicavam à realidade, por não serem viabilizados pelo Estado. Nesse contexto surgiram duas cidades: a legal, que disponibilizava serviços e equipamentos urbanos adequados; e a ilegal, à qual era negada a presença do poder público, a infraestrutura mínima necessária, moradia, segurança, lazer, educação (MARICATO, 2000).

Ao fim de quase vinte anos de institucionalização do planejamento urbano no Brasil, os anos 1980 iniciam sem uma ação efetiva no nível local, onde, de fato, os problemas se acirravam. A reestruturação econômica, expressão do esgotamento do processo de produção fordista, e a conseqüente flexibilização da economia, somadas à luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade – que ganhava consistência política a partir do início da década de 1980 -, implicariam em novas formas de relacionamento entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade... (COTA, 2010, p. 104).

Com o fim da ditadura advieram as ‘décadas perdidas’ – anos 1980 e 1990 – período em que ocorreu maior concentração de renda e aprofundamento das desigualdades sociais e da pobreza nas áreas urbanas, com aumento do desemprego e das relações de trabalho informais (MARICATO, 2000, p. 27). A manutenção do distanciamento do poder público quanto às questões urbanísticas trouxe à tona movimentos sociais em prol de uma reforma urbana voltada ao fim da segregação social e da negação à cidade ilegal.

“Elaborar propostas e projetos de políticas públicas e reconstruir o Estado parecia não só viável como necessário” (MARICATO, 2011, p. 16), dentre os movimentos da década de 1980 destaca-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana, de onde se originou a Emenda Popular da Reforma Urbana nº 63, de 1987,

parcialmente aprovada pelos constituintes, direcionando ao advento na Constituição Federal de capítulo específico à política urbana, constituído pelos artigos 182 e 183, com o intuito de implementação de instrumentos e ordenamentos que priorizem a finalidade social da propriedade da terra.

Voltando-se à efetivação das diretrizes de política urbana o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, estabeleceu a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na promoção de “programas de moradia e a melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico”, indicando o interesse público da habitação, justificando a intervenção estatal nesta atividade econômica privada, seja através de ações de fomento, de atividade direta de produção e comercialização. A competência comum deferida aos mencionados entes públicos deve ser analisada conjuntamente com a competência da União, prevista no artigo 21, inciso XX, quanto à instituição de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. (CASTRO, 2010).

A Constituição Federal também ampliou a atuação do governo local, deferiu ao município competência legislativa para assuntos de interesse local e, ainda, competência suplementar à legislação federal e estadual, consoante artigo 30, inciso VIII, para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo”. Assim, a década de 1990 foi marcada pela superação do Estado burocrático, com introdução do Estado regulador e democrático, diante da necessidade de torná-lo mais eficiente e eficaz.

A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial foi imensa e plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia da sociedade civil, onde a opinião pública passa a ter importância crescente, mas ainda se fazem presentes os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes (BRESSER PEREIRA, 2001). (SAVI, ALBUQUERQUE, REBELATTO, 2009, p. 78).

O Estado eficiente e eficaz na prática de seus atos e atividades administrativas deve atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem ser observados pela administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. “Relegá-los é desvirtuar a

gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais” (MEIRELES, *et al.*, 2011, p. 88).

A fim de contribuir com a administração gerencial, de forma a fiscalizar a prática dos atos estatais através de controles internos e externos, em 4 de maio de 2000, adveio a Lei Complementar nº 101, chamada Lei da Responsabilidade Fiscal, enfatizando os princípios da equidade e da eficiência e estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, obrigatórias para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Todos esses fenômenos ocorridos num breve lapso temporal passaram a exigir uma política pública urbana capaz de reagir ou, até mesmo, se antecipar aos males da cidade, sendo imprescindível a adequada interpretação das novas políticas e seus instrumentos, para compreensão dos mecanismos aptos a legitimá-la, através das relações entre a função administrativa do Estado e a reestruturação socioespacial necessárias diante dos novos padrões de produção e circulação de capital.

Como fruto da mudança dada ao tratamento da questão urbana pelo constituinte e objeto de diversas negociações realizadas através do Fórum Nacional de Reforma Urbana, de instituições de classe como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), governos locais e representantes do mercado imobiliário e da construção civil, apresentando como eixo o novo paradigma voltado ao direito à cidade, prosperou o Projeto de Lei nº 5.788 de 1990 que, apesar de privado de parte de sua concepção inicial, foi aprovado pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal, sendo sancionado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso em 10 de julho de 2001, advindo a Lei 10.257, autodenominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade trouxe suporte jurídico às operações de planejamento urbano e orientação para que sejam transpostos os males da cidade; passou, ainda, a estabelecer normas de ordem pública e interesse social através da regulação do uso da propriedade urbana privilegiando o bem coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental. Trouxe, também, novas possibilidades para os entes federados, especialmente os municípios, para a regulação urbana das cidades através do plano diretor, o qual se tornou obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes a partir de Constituição Federal de 1988 (art. 182, § 1º, CF) sendo regulamentado pelo Estatuto da Cidade (art. 4º, III, a, Lei nº 10.257/2001),

consolidando o princípio da ‘cidade para todos’, por se tratar de instrumento democrático, participativo e inclusivo, além de servir de base à política de desenvolvimento urbano.

O Estatuto define as ferramentas que o poder público, especialmente o município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdades social e territorial nas cidades, mediante a aplicação de diretrizes gerais da política urbana, de instrumentos para assegurar a função social da propriedade urbana, instrumentos de regularização fundiária e instrumentos de gestão democrática da cidade. (TEODÓZIO; FALCOSKI, 2002, p. 3)

Analisando o desenvolvimento da reforma urbana brasileira, ao tratar da interseção entre a política urbana e os instrumentos urbanísticos, da escassez de recursos para uma reforma urbana voltada a trazer melhores condições de vida à população, com razão Felipe Francisco de Souza assevera sobre a necessidade de instrumentos urbanísticos alternativos.

No contexto das políticas urbanas, compreende-se a necessidade de representantes do poder público de encontrar alternativas diante do aumento sem precedentes nas demandas político-econômicas por recursos, sobretudo no contexto de São Paulo, onde o financiamento do desenvolvimento urbano para a melhoria das condições que favoreçam a população, quando não é limitado, parece insuficiente. (SOUZA, 2011, p. 24)

Após a Constituição de 1988 e, particularmente, com o advento do Estatuto da Cidade, a fim de uma administração mais eficiente, o poder público municipal precisou buscar se adaptar às novas formas de gestão, aos novos processos de decisão e às novas maneiras de provisão de serviços públicos.

Analisando as aplicações e resultados dos instrumentos urbanísticos trazidos pela Constituição Federal, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, pode-se destacar a questão do direito de propriedade, protegido desde a Carta do Império (BRASIL, 1824). A partir da Constituição de 1934, o cumprimento do direito de propriedade foi condicionado ao atendimento de sua função social, consoante previsto no item 17 do artigo 113 que estabelece ser “garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo [...]” (BRASIL, 1934). A Constituição Federal de 1988 mantém o condicionamento de referido direito à sua destinação, limitando o uso absoluto do direito de propriedade

com as restrições de exercício e proibição de uso exclusivo, bem como exigindo aproveitamento eficiente e racional da propriedade, inclusive em relação à utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, na busca de uma cidade sustentável.

A luta pela reforma urbana sai do âmbito estritamente técnico, e ganha amplitude na sociedade brasileira. Isso implicará na renovação dos agentes envolvidos na questão urbana, em especial das instituições – Estado, sociedade civil organizada e mercado -, implicando na constituição de práticas sociais específicas para a implementação do ideário do direito à cidade. (COTA, 2010, p. 205)

É evidente que o poder legislativo, através dos constituintes e dos legisladores, na normatização da reforma urbana se baseou na busca de uma cidade pautada na concepção do bem coletivo, consagrando o espaço público, viabilizando a cultura e as interações, diferente da visão anterior que tinha a cidade como um bem privado, gerador de desigualdade social. Assim, no atual quadro de inovações de sistemas, o sucesso da política de reforma urbana depende das formas de regulação social e das estruturas de governanças locais. “Essas estruturas de governança seriam resultantes da ação coletiva de um sistema de atores – públicos e privados – que interagem dentro de um contexto espacial, institucional, político e cultural específico” (TAPIA, 2005), cuja eficácia depende da superação dos obstáculos impostos pelas questões históricas e pelos arranjos institucionais presentes na cultura política brasileira.

O poder executivo também partilhou desse pensamento, tanto que como fruto do movimento social progressista, em 01 de janeiro de 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de implementar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano baseada na construção social e não apenas governamental. “Minimizar as injustiças urbanas e a predação ambiental selvagem, ampliar as consciências sobre a realidade e a organização de sujeitos transformadores, parecia ser suficiente para continuar avançando” (MARICATO, 2011b, p. 25). Apesar das auspiciosas pretensões, após uma década da criação do Ministério das Cidades, percebe-se que foram poucas as transformações, pois as cidades continuaram piorando e a questão fundiária não avançou de forma significativa.

O problema é que nem sempre as políticas urbanas, pautadas nos novos instrumentos urbanísticos, visam a métodos alternativos voltados ao fortalecimento do social e à preservação ambiental, por isso, muitas vezes, parecem seguir o caminho da especulação imobiliária. Nesse sentido corrobora Ermínia Maricato quanto ao não vislumbramento de mudanças sob os âmbitos social e ambiental, perante as conquistas institucionais de desenvolvimento urbano, diante da “forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário cuja atitude especulativa foi potencializada pela introdução de investimentos maciços dos programas federais” (*Ibid.*, p. 78).

Obstáculo aqui a ser destacado é a lógica da política pluralista, a fragmentação institucional, além do domínio do capital, dos empreendedores em detrimento dos parceiros sociais, trazendo desequilíbrio à proposta de reforma urbana, favorecendo a predominância da racionalidade imposta pelos atores empresariais, quando o mais adequado seria a busca de mudança no planejamento, em seu processo decisório, baseando-se no modelo de parceria entre os atores envolvidos – público, privado e social – que quando bem sucedido “permite a definição de objetivos estratégicos, traduzidos em programas de intervenção, que contemplam os interesses econômicos e sociais mais amplos presentes no território” (TAPIA, 2005).

O desenvolvimento e a determinação das ações urbanísticas a serem desenvolvidas pelo Estado passam a ter como focos a sustentabilidade e a competitividade, de onde advêm diversas formas de coordenação e regulação, tomando por base a gestão empresarial. Nesse contexto, é possível conceituar governança como uma ação de política regional que integra mecanismos existentes por meio do desenvolvimento e da sinergia de ações cooperativas entre os setores públicos e privados, através de decisões coletivas, realizadas num determinado espaço territorial, fundamental para estimular o crescimento sustentável (GOEDERT; ABREU, 2005, p. 9).

A Constituição Federal de 1988 agregou novas responsabilidades aos municípios, tornando-os responsáveis pela resolução dos problemas locais, o que passou a exigir maior quantidade de recursos financeiros, aumento que não foi integralmente previsto e disponibilizado na mesma proporção das novas necessidades, por vezes gerando escassez de recursos.

Aos municípios foi atribuída a competência de prestar serviços públicos de interesses locais como o transporte coletivo, programas de educação infantil e ensino fundamental, atendimento à saúde da população, além da regulação urbana das cidades por meio do Plano Diretor e da proteção do patrimônio histórico-cultural, conforme previsto no art. 30, da Constituição Federal.

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Em contrapartida não foram disponibilizados meios de obtenção de correspondente aumento na arrecadação, já que os tributos a serem instituídos pelos municípios foram limitados pela Constituição Federal ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, a sua transmissão *inter vivos* e serviços de qualquer natureza.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Sobre os impostos de competência atribuída aos Estados e à União apenas restrito percentual é repassado aos municípios, conforme determinado nos artigos 158 e 159, da Constituição Federal.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre

rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais

participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.
(grifo nosso)

Portanto, um eventual descompasso entre os recursos necessários para cumprimento das competências municipais quanto à resolução dos problemas e atendimento das necessidades locais e a arrecadação tributária pode gerar escassez de recursos e, conseqüentemente, dificuldade para cumprimento de suas atribuições, particularmente se considerada a Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de equilíbrio das despesas públicas e de adequação do ajuste fiscal.

Por outro lado, os governos locais passaram a necessitar de uma reestruturação econômica a fim de acompanhar as transformações do mercado capitalista. Essas mudanças favoreceram a propensão dos governos locais, principalmente os municipais, a realizarem concessões mais vantajosas economicamente aos investidores privados, desenvolvendo uma espécie de dependência em relação aos recursos privados (FIX, 2011), dando causa a novos instrumentos de planejamento e gestão urbana voltada à viabilização dos interesses privados em detrimento do coletivo, bem como a busca de uma maior arrecadação tributária. Este planejamento, ao priorizar investimentos públicos em infraestrutura, valorizou a terra urbana favorecendo o mercado imobiliário, mas, em contrapartida, segregou a população menos favorecida, que passou a se estabelecer em loteamentos periféricos (muitos dos quais irregulares) e favelas, sem acesso aos equipamentos urbanos mínimos necessários.

1.4 Do direito à cidade

Diante dos contrastes urbanos, do fato de ser imprescindível a percepção de cidade com espaço social que ofereça condições e oportunidades equitativas para todos os seus habitantes, que sejam “justas, humanas, saudáveis e democráticas” (SAULE JUNIOR, 2007, p. 29) advém o direito à cidade, embasando a reforma urbana, as questões relacionadas à implementação dos mecanismos de

normatização do uso e ocupação do solo urbano, a fim do cumprimento da função social da propriedade, passando-se a analisar o “espaço como instância social, conjunto inseparável da materialidade e das ações do homem” (SANTOS, 2009, p. 130). Neste diapasão, na década de 1960, Henri Lefebvre já aduzia que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 117-118).

A Constituição Federal de 1988 embasa a política urbana no direito à cidade ao estabelecer no art. 182, *caput*, que a “política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”. Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta referido artigo, transformando o direito à cidade “num novo direito fundamental brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos” (SAULE JUNIOR, 2007, p. 50).

A Agenda Habitat, documento resultante da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na cidade de Istambul no ano de 1996, traz como um dos principais temas o reconhecimento pelos organismos internacionais do direito à moradia como direito humano, podendo ser considerado “um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional” (*Ibid.*, p. 36).

Na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, realizada em 2001, foi proposta a Carta dos Direitos Humanos na Cidade, tendo como antecedentes o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis, originada na Conferência Mundial do Meio Ambiente – Eco-92, realizada no Rio de Janeiro e a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em maio de 2000, na cidade de Saint-Dennis, adotada por mais de duzentas cidades europeias. No II Fórum Social Mundial, realizado em 2002, foi dado início ao esboço da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, produto de três encontros internacionais seguintes, o Fórum Social das Américas, realizado na cidade de Quito, em julho de 2004, Fórum Mundial Urbano, ocorrido em Barcelona, em setembro de 2004, onde foram incorporados temas estratégicos como a governança democrática, a participação popular na gestão urbana, implementação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, modelo de desenvolvimento para justo e sustentável e redução da pobreza e, ainda, do IV Fórum Social Mundial,

sediado na cidade de Porto Alegre, em janeiro de 2005, quando o governo brasileiro aderiu formalmente ao processo de discussão e implementação da Carta, através do Ministério das Cidades. Em março de 2010, no Rio de Janeiro, foi realizado o V Fórum Urbano Mundial, também promovido pelo Programa UM-Habitat da ONU (ONU-HABITAT, 2010), onde também esteve em pauta o direito à cidade.

O Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FÓRUM REFORMA URBANA, 2014), que reúne diversos agentes e instituições brasileiras voltadas às questões urbanas, constituindo-se numa “articulação de organizações brasileiras, que congrega movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa defensoras e promotoras do direito à cidade (*Idem*), teve papel determinante no processo constituinte a fim de incluir novos instrumentos urbanísticos na Constituição Federal, visando à promoção de uma cidade voltada à inclusão social. Possuiu atuação de destaque nas discussões sobre o direito à cidade como participante de encontros internacionais como a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – ECO-92, onde foi formulado o “Tratado por vilas, povoados e cidades justas, democráticas e sustentáveis” e o 1º e 2º Fórum Social Mundial.

O Fórum Nacional pela Reforma Urbana tem como preceito a publicização do conceito da função social da propriedade e da cidade, imprescindíveis no combate contra as desigualdades sociais, para implementação do direito à cidade, voltando-se à luta pela sustentabilidade urbana, contra a desigualdade e a injustiça social e, ainda, em busca da cidade que queremos:

Uma cidade que respeite e garanta o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, à saúde, à educação, à cultura, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Para tanto, é necessário que os governos estejam comprometidos com uma política urbana articulada com estratégias de inclusão social e de justiça ambiental, local, regional, estadual e nacional. (*Idem*)

Dentro desse conceito, o Fórum Nacional destaca dez preceitos facilitadores da efetivação do direito à cidade:

1. Uma cidade que implemente o “Estatuto da Cidade”;
2. Uma cidade com gestão democrática e participativa;
3. Uma cidade com desenvolvimento urbano sustentável;
4. Uma cidade com habitação de qualidade para todos;

5. Uma cidade com saneamento ambiental para todos;
6. Uma cidade que priorize o transporte público;
7. Uma cidade com segurança pública democrática, baseada nos direitos humanos;
8. Uma cidade com trabalho e distribuição de renda;
9. Uma cidade que apoie a reforma agrária;
10. Uma cidade que priorize seus recursos para os setores populares. (*Idem*)

A Carta dos Direitos Humanos na Cidade se constitui num instrumento voltado a contribuir com os esforços a fim de reconhecimento internacional dos direitos humanos do direito à cidade, definindo-o em seu artigo 1º como “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (ONU-HABITAT, 2005). Este documento tem como escopo “apoiar estratégias de mudanças políticas e institucionais nas e entre as cidades, como base para uma luta contra as desigualdades, apoiada na mobilização ativa da sociedade nacional em torno da efetivação dos direitos humanos para os homens e mulheres que nelas moram e trabalham” (OSÓRIO, 2006, p. 193). A justificativa deste instrumento, conforme seu preâmbulo, é o fato de que no começo deste milênio metade da população mundial já vivia nas cidades, havendo uma previsão de que este percentual será de 65% em 2050, sendo que o estilo de vida urbano tem interferência direta sobre os vínculos do homem em relação aos seus semelhantes, ao território e, conseqüentemente, ao próprio meio ambiente. O problema é que a urbanização, especialmente nos países em desenvolvimento, tem ocasionado concentração de renda e poder, gerando pobreza e exclusão social, além de acelerar a degradação ambiental, colocando um percentual expressivo da população urbana em situação de precariedade e vulnerabilidade. Apesar de essa realidade favorecer lutas urbanas, apesar do seu significado social e político, todos os esforços não têm sido capazes de gerar mudanças significativas.

Além de definir o conceito de direito à cidade, a Carta Mundial estabelece seus princípios:

1. Gestão democrática da cidade;
2. Função social da cidade;
3. Função social da propriedade;
4. Exercício pleno da cidadania;
5. Igualdade, não discriminação;
6. Proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis;
7. Compromisso social do setor privado;

8. Impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas. (SAULE JUNIOR, 2007, p. 40)

A partir do Fórum Social Mundial de 2001 tem-se dado ênfase às discussões sobre a necessidade de um novo modelo de sociedade e vida urbana mais sustentável, tomando por base, inclusive, princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, igualdade, liberdade, solidariedade e justiça social, além da questão da diversidade cultural e do desequilíbrio entre o urbano e o rural. Nesse contexto, o direito à cidade precisa ser compreendido como um direito difuso, particularmente dos integrantes dos grupos mais vulneráveis e desfavorecidos, conferindo-lhes legitimidade de ação e organização, com base nos seus usos e costumes, a fim de atingir o exercício do direito à adequada qualidade de vida. A difusão e implementação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, da mesma forma que ocorreu com sua construção, depende da participação dos mais diversos atores – organismos internacionais, governos nacionais e locais, organizações não governamentais e sociedade civil – atuando num processo que deve atingir os diversos âmbitos local, regional, nacional e global.

O Direito à Cidade dá novo enfoque sobre o direito à moradia, já que a qualidade de vida não se resume a uma moradia digna, não se limita a esta escala, abrange também outras questões, dependendo da qualidade do bairro, da cidade, de seu entorno rural, da região e, até mesmo, do planeta. Esta visão leva a uma nova forma de exercício dos direitos humanos previstos em instrumentos internacionais e nacionais, verifica-se uma correlação entre direitos e deveres a serem exigidos de todos os seus habitantes, de acordo com as diferentes responsabilidades de cada um proporcionalmente à sua situação socioeconômica, necessária à justa distribuição dos benefícios e das responsabilidades. O instrumento visa ao direito de todos a uma cidade, sem discriminação de gênero, idade, raça e etnia; garante, ainda, a participação direta e representativa dos cidadãos na elaboração, definição e fiscalização da implementação de políticas públicas e do orçamento municipal. Dessa forma, é possível a efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade, com a democratização do acesso a terra e aos serviços públicos, bem como a distribuição equitativa da renda.

O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui

os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização; o direito ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural. O Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos. (OSÓRIO, 2006, p. 195)

O direito à cidade busca converter a questão econômica sobre a social na cidade, compreendendo-a como espaço para o usufruto da riqueza, da cultura, dos bens e dos conhecimentos por toda a coletividade, e não apenas pelos detentores do capital, da propriedade, dos bens e do poder. “O Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos” (*Idem*). Atualmente as cidades aplicam um modelo de desenvolvimento que proporciona a concentração de renda e propriedade, mas, por outro lado, serve de moradia à maioria da população carente, o que favorece a informalidade nas relações de trabalho e na posse da terra urbana, a privatização do espaço público e a degradação do meio ambiente, dando causa à segregação e exclusão social e territorial.

Passa-se, assim, a discutir a aplicabilidade dos instrumentos redistributivos, a fim de amenizar as injustiças sociais e favorecer a democratização no planejamento e na gestão urbana, buscando a ação do poder público na valorização imobiliária visando ao coletivo e, não apenas, aos interesses do capital imobiliário e do mercado capitalista. Conjugando-se a essa questão de democratização tem-se as modificações trazidas pelo neoliberalismo, transformando o espaço público e os serviços urbanos em mercadoria, aparentemente com princípios contraditórios, mas que levam a inflexão da cultura política, já que deve buscar instrumentos de planejamento urbanístico que atendam à promoção do direito à cidade e às expectativas do mercado, como os investimentos em educação, saúde, infraestrutura, habitação, equipamento de consumo coletivo, capacitação profissional, bem como preservação ou recuperação do meio ambiente. (COMPANS, 2001, p. 111).

A coordenação dessas duas questões – instrumentos redistributivos e democratização –, através do reconhecimento da importância do direito à cidade

como meio de inclusão social, bem como da necessidade de desenvolvimento das cidades perante o cenário capitalista internacional, está presente desde o Habitat II, resultante da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos, realizada em Istambul no ano de 1996, onde os países participantes se comprometeram a integrarem os documentos realizados pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OECD, 1996) ou clube dos 23 países mais ricos do mundo, e pelo Banco Mundial, que também é controlado por países ricos. Ermínia Maricato esclarece que referidas agendas têm por base principalmente a descentralização e afirmação do poder local, além das parcerias e da autogestão dos serviços coletivos. Aduz, ainda, que de um dos documentos internos da OCDE é possível extrair que:

“A participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento durável”. Afirmava ainda “o primado do direito, o fortalecimento da gestão pública, a luta contra a corrupção e a redução das despesas militares excessivas” (Ocd, Paris, outubro, 1996). (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2011, p. 131)

A partir dos anos de 1990, diante dos males das cidades brasileiras e da necessidade de torná-las competitivas economicamente, o setor privado passou a integrar a questão da reforma urbana e do direito à cidade em seus projetos, percebendo que a exclusão social urbana coloca em risco o desenvolvimento mercadológico, sendo a observância da função social da cidade e a promoção do direito à cidade imprescindíveis à manutenção do mercado imobiliário e do próprio capitalismo.

Pode-se dizer que, a partir dos anos 1990, a política urbana brasileira passa a ser marcada por essa espécie de conflito: de um lado, os novos princípios jurídico-políticos que regem as relações entre sociedade e Estado, assentados na função social da cidade e da propriedade; de outro lado, as pressões de uma suposta crise econômica e financeira que justificaria a necessidade das ações estratégicas para a atração de investimentos, nos termos anteriormente mencionados. (COTA, 2010, p. 147)

Por sua vez, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade prevê instrumentos e normas aptas a inibirem a especulação imobiliária, viabilizadores da justa

distribuição de encargos e benefícios frutos da urbanização, visando ao desenvolvimento urbano equitativo e sustentável.

As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco. (SAULE JUNIOR, 2007, p. 42)

Nesse contexto, o agente privado denota que a prática dissimulatória até então estabelecida e muito bem aduzida por Henri Lefebvre de que o “quadro dessa miséria generalizada não poderia deixar de se fazer acompanhar pelo quadro das ‘satisfações’ que a dissimulam e que se tornam os meios de iludi-la e de evadir-se dela.” (LEFEBVRE, 2001, p. 118) não é a mais adequada, sendo necessária a busca de novos instrumentos urbanísticos aptos a viabilizar a reforma urbana pautada no direito à cidade, momento do advento da parceria público-privada.

Se em primeiro momento a parceria público-privada é vista como uma expressão do neoliberalismo na política de desenvolvimento urbano, que busca viabilizar a cidade-mercadoria, no Brasil ela desponta, inicialmente, como um instrumento capaz de viabilizar os princípios de uma reforma urbana e promover o direito à cidade, considerando-se a dificuldade de se implementar outros instrumentos mais redistributivos (COTA, 2010, p. 148)

Entre o final do século XX e o início do XXI, a reorganização do capitalismo globalmente trouxe crescimento ao mercado interno brasileiro, tornando-o um país de oportunidades; a globalização e a sua condução política geraram mudanças demográficas, regionais, sociais e culturais. Durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com base no movimento neoliberal e orientações do Consenso de Washington, o modelo do Estado forte foi substituído por um Estado liberal e desregulamentado, com abertura de setores estratégicos – financeiro, comunicação, mineração e energia – para o capital internacional. Orientações mantidas no primeiro governo de Lula (2003-2006), mas em seu segundo governo (2007-2010), o ex-presidente buscou uma orientação desenvolvimentista quanto aos seus programas sociais. Estas mesmas perspectivas foram mantidas pelo atual governo de Dilma Roussef (2011-2014), trazendo impacto significativo na redução da pobreza.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado na era Vargas, na década de 1950, participou de negociações e financiou muitas das privatizações durante o governo de FHC. Na “Era Lula”, o Banco se tornou o grande promotor do desenvolvimentismo, negociando, financiando e até participando da formação de oligopólios privados (MARICATO, 2011, p. 31)

Apesar de toda essa evolução, os referidos governos não se atentaram para questões prioritárias: o clientelismo e o patrimonialismo permaneceram praticamente intocáveis; a questão financeira não foi alterada permitindo grandes lucros às instituições financeiras; a comunicação continuou sobre controle conservador; o meio ambiente não mereceu a atenção necessária, e a questão da terra, seja da propriedade urbana ou rural, continuou intacta; apesar da redução da miséria, a inadequada distribuição de renda manteve a grande desigualdade social. (MARICATO, 2011, p. 40-41).

Sobre a política urbana, o governo Lula reduziu o poder do Ministério das Cidades, da possibilidade de instituição de um novo paradigma, passando para a Casa Civil a responsabilidade de seus grandes programas políticos.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 (BRASIL, 2007), com o escopo de retomar obras de infraestrutura paralisadas desde 1980 devido aos ajustes fiscais, urbanizar as favelas recuperando áreas urbanas degradadas, contribuindo para o crescimento do país com o aumento dos empregos formais, foi mantido pelo atual governo através da implementação de sua segunda fase.

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (BRASIL, 2009), lançado em 2009, a fim de impulsionar a construção de moradias, reagindo à crise internacional que eclodiu no mês de outubro do ano anterior, também foi mantido pela atual governo. O problema é que este programa voltado à satisfação da demanda por habitações populares retomou conceitos antigos do Regime Militar, trazendo impactos negativos, devido à inadequada localização e o enorme número de unidades dos conjuntos habitacionais, além da grande distância da infraestrutura já existente, sendo suas características definidas não por orientação do poder público, mas pela lógica do mercado imobiliário, favorecendo o aumento do preço das terras e dos imóveis, não advindo a mudança cultural esperada para a construção de um novo paradigma sobre as cidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal não se articula devidamente com os planos diretores municipais que o próprio governo federal auxiliou tecnicamente e financeiramente a elaborar, através da Campanha dos Planos Diretores Participativos conduzida pelo Ministério da Cidade; [...] obras de grande porte e impacto têm sido implementadas por governos federais e estaduais sem devidamente levar em conta as leis municipais, a normativa urbanística e o modelo de cidade estabelecido pelos planos diretores. (FERNANDES; ALFONSIN, 2006, p. 2)

Traçados os objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa Minha Vida, é importante destacar suas marcantes diferenças, muito bem demonstradas por Ermínia Maricato:

O PAC não ignora a cidade existente, mas propõe justamente incorporar esse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade. Já o MCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana. (MARICATO, 2011, p. 67)

O direito à cidade reflete o direito de propriedade como objeto do planejamento urbano, já que o direito à terra urbana e todas as benfeitorias a ele relacionadas - infraestrutura, transporte, educação, saúde - dependem da valorização das mais diversas localidades urbanas, devendo ocorrer de forma mais igualitária possível a fim de amenizar a segregação socioespacial, o que só é obtido através de uma adequada reforma urbana, definidora de limites ao direito de propriedade, visando ao cumprimento de sua função social, tanto que atualmente a cidade e o direito à cidade têm sido compreendidos de forma mais abrangente, “como o direito ao usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, justiça social e cumprimento da função social da propriedade, [...] interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos de forma integral e indivisível” (OSÓRIO, 2006, p. 196).

O direito à cidade deve ser configurado como um direito difuso por se tratar de direito que não pode ser atribuído apenas a um grupo específico de pessoas, pois diz respeito a toda a sociedade. O desenvolvimento justo, equitativo e sustentável da cidade e de suas funções sociais é de interesse de todos os munícipes, afinal a todos refletem as consequências das atividades públicas e privadas, das funções e dos impactos praticados sobre o território. Assim, a cidade se constitui num bem de vida difuso, por relacionar-se com todos os seus munícipes,

cabendo o planejamento urbanístico se valer de instrumentos que favoreçam a adequada utilização dos recursos disponíveis e a implementação dos direitos humanos.

Para assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade como um interesse difuso de todos os seus habitantes, deve ser conferida legitimidade de ação na esfera administrativa e judicial a qualquer habitante ou grupo de moradores para atuar na defesa dessas funções sociais e da ordem urbanística. (OSÓRIO, 2006, p. 197)

Apesar da existência dos instrumentos mencionados que objetivam a efetivação do direito à cidade e à moradia como fruto do desenvolvimento sustentável, as Relatorias Nacional e Especial da ONU para o Direito Humano à Moradia, após visita a diversas cidades brasileiras, no ano de 2004, constataram que referidos direitos continuam a serem violados, especialmente em relação às pessoas de baixa renda, afrodescendentes e mulheres, conforme exposto no Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU, que apresenta as violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro, intitulado “O Direito à Moradia no Brasil”, de Nelson Saule Júnior e Patrícia de Menezes Cardoso, que concluem pela necessidade de soluções pacíficas de situações de conflito em que haja ameaça de despejo e de deslocamentos forçados, tarifas sociais às classes de menor renda, regularização fundiária e plano diretor voltado à gestão democrática da cidade (SAULE JUNIOR; CARDOSO, 2005).

Seguindo a análise da dificuldade à implementação dos instrumentos do direito à cidade e da governança dos espaços públicos, de acordo com notícia veiculada no site do Instituto Pólis, ONG dedicada ao estudo e formulação de políticas públicas municipais e estratégias de desenvolvimento local, intitulada ‘Instrumentos de direito à cidade ainda têm dificuldade para serem implementados’ (INSTRUMENTOS, 2010), em 22 de março de 2010 foi realizado debate que reuniu representantes da Confederação Nacional de Municípios do Brasil, do Centro de Estudos Sociais de Portugal e da ONG Isadla, da África do Sul.

Durante esse evento, a advogada do Instituto Polis, Karina Uzzo, revelou que apenas uma pequena fração dos municípios de menos de 500 mil habitantes faz uso de instrumentos participativos, enquanto que os municípios maiores utilizam conferências e conselhos, apesar da pouca efetividade apresentada

por essas formas de participação. Por sua vez, a representante da África do Sul demonstrou que os problemas de seu país não são muito diferentes dos problemas brasileiros, por enfrentarem dificuldade de acesso a saneamento, transporte, trabalho e inclusão social pela ausência de planejamento urbano adequado. O sociólogo português Boaventura de Souza Santos e o pesquisador italiano Giovanni Alegretti alertaram sobre o enfraquecimento dos movimentos sociais na Europa, fruto da desmoralização política dos governantes, apesar de no âmbito municipal ter-se utilizado os orçamentos participativos, sendo uma interessante iniciativa inovadora, o que também se vê presente no Brasil.

Importante salientar a preocupação do representante da Confederação Nacional dos Municípios, Jaconias Resende da Silva Junior, quanto à desproporcionalidade entre os recursos financeiros dos municípios e as suas obrigações legais, já que a maioria dos recursos está centralizada no governo federal, o que dificulta sobremaneira a efetivação de um planejamento urbano voltado ao direito à cidade, bem como o desenvolvimento sustentável.

Utopias como o ideário da “reforma urbana” que tem o “direito à cidade” ou a justiça urbana como questão central são aparentemente fontes perenes de conflitos, mas cabe refletir se esse ideário resiste diante das mudanças referidas e porque ele parece ter se evaporado. (MARICATO, 2011, p. 29)

Percebe-se, pois, que apesar dos avanços normativos e governamentais, do advento de leis trazendo novos instrumentos urbanísticos, da criação de órgãos públicos e planejamento participativo com o escopo de efetivação do direito à cidade e da reforma urbana, os resultados esperados não foram alcançados, pois as cidades não melhoraram, mas ao contrário, até pioraram; falta controle sobre o uso e ocupação do solo necessário à garantia da justiça social e da preservação do meio ambiente; “a melhora social e econômica que se reflete no consumo não se reflete nas cidades” (*Ibid.*, p. 76).

O Estatuto da Cidade consolidou um paradigma jurídico no qual existe um direito difuso à cidade, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da política urbana, todos esses direitos da coletividade aos quais corresponde a obrigação do poder público de promover uma política urbana que garanta as funções sociais da cidade e da propriedade. (FERNANDES; ALFONSIN, 2011, p. 4).

É imprescindível a busca de um ponto de equilíbrio entre as necessidades ambientais e sociais, especialmente da classe menos favorecida, e o interesse do mercado fundiário e imobiliário, detentores do capital, considerando que a normatização existente não tem sido suficiente à efetivação da reforma urbana pautada no direito à cidade.

1.5 Estatuto da Cidade e plano diretor

O plano diretor é instrumento básico da política urbana, previsto no art. 182, § 1º, da Constituição Federal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e a sua aprovação é de competência da Câmara Municipal.

Sua inclusão na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade se deu sem o apoio das forças sociais que compunham o movimento de Reforma Urbana. Durante o Regime Militar uma produção numerosa e ineficaz de PDs, orientada e financiada pelo governo federal, conduziu a sua desmoralização até mesmo entre urbanistas. (MARICATO, 2011b, p. 47)

Como já mencionado, o plano diretor estabelece as bases para o desenvolvimento saudável e sustentável, vinculado à função social da propriedade urbana, cabendo-lhe corrigir distorções urbanísticas, planejar as ocupações futuras e seus usos múltiplos, através de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), exigindo do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a adequação do seu aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: a) parcelamento e edificação compulsórios (artigos 5º e 6º); b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (artigo 7º); e; c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (artigo 8º).

Talvez, a maior novidade do Estatuto da Cidade rompendo com toda a tradição formalista e positivista do direito brasileiro, esteja no fato de que todos os princípios e direitos estabelecidos e reconhecidos pela lei federal foram traduzidos, nela mesmo, nos diversos instrumentos, mecanismos, processos e recursos que são necessários para sua materialização. Finalmente, o princípio da

função social da propriedade passou a ter efeitos jurídicos concretos para o território das cidades através de leis de zoneamento, de delimitação de áreas de urbanização prioritária nas quais a retenção especulativa de imóveis urbanos deve ser combatida, bem como através de instrumentos de intervenção urbana passíveis de aplicação e monitoramento. (FERNANDES; ALFONSIN, 2011, p. 4)

A concepção de plano diretor adveio como atuação concreta e eficaz da função urbanística do município, a fim de estabelecer regras para o seu desenvolvimento físico, tendo, na sua evolução passado, por diferentes etapas na busca de acompanhar o desenvolvimento socioeconômico da sociedade e a transição da maior parte da população da área rural à urbana.

(1) Inicialmente, preocupava-se com o desenho da cidade; sua elaboração significava a aprovação de um traçado de ruas e o estabelecimento dos lugares onde os edifícios públicos deveriam decorar a cidade; o valor fundamental a realizar e a preservar era o da estética urbana;

(2) Depois, dedicava-se a estabelecer a distribuição das edificações no território, atendendo a funções econômicas e arquitetônicas.

(3) Mais tarde desenvolveu-se a concepção do plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento do processo de planejamento municipal destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo.

(4) Atualmente, com a Constituição de 1988, assume o plano diretor a função de instrumento básico da política urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar da comunidade local (art. 182). (SILVA, 2010, p. 97)

Acompanhando o entendimento de que o plano diretor deve seguir os princípios do direito à cidade, faz-se importante analisar suas conceituações e definições. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), na NBR 12267, cancelada em 28 de outubro de 2013, que trazia normas para elaboração de plano diretor, define-o como “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implementação da política de desenvolvimento urbano, norteador a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1992).

O jurista José Afonso da Silva aduz que é plano porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município. (SILVA, 2010, p. 137-138). Muito pertinente, ainda, a definição de Renato Saboya:

O plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p. 39)

O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade pelos Municípios e cidadãos define o plano diretor como um “conjunto de princípios e regras orientadoras das ações dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p. 40).

1.5.1 Estatuto da Cidade e instrumentos urbanísticos

Seguindo o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade pelos municípios e cidadãos (BRASIL, 2002), elaborado pelo Instituto Pólis e publicado pela Câmara dos Deputados, é possível classificar os instrumentos de política urbana em três espécies:

a) instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: outorga onerosa, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, direito de preempção e compulsórios;

b) instrumentos de democratização da gestão urbana: estudo de impacto de vizinhança; e,

c) instrumentos de regularização fundiária: ZEIS, usucapião especial, concessão de uso espacial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

A doutrina observa que o Estatuto da Cidade traz instruções e instrumentos de duas naturezas:

a) distributivos: voltados à democratização de direitos e universalização de acesso a bens e serviços públicos, sob a responsabilidade do poder público, seja de forma direta, indireta ou compartilhada;

b) redistributivo: aplicáveis na redistribuição dos direitos sociais, com o escopo de atenuar as desigualdades sociais, “de parcelas de mais-valias fundiárias urbanas que, produzidas em decorrência de investimentos públicos, tenham sido injustamente apropriadas por minorias privilegiadas”. (PINTO, 2008, p. 10).

Possuem características de instrumentos distributivos a usucapião especial de imóvel urbano, a concessão especial para fins de moradia, o direito de superfície, a transferência do direito de construir, o estudo de impacto de vizinhança e a gestão democrática.

Como instrumentos de caráter redistributivo, é possível mencionar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, o consórcio imobiliário e as operações urbanas consorciadas.

Apesar de a doutrina apresentar a classificação de referidos instrumentos sob o manto das características de potencialidade para distribuição ou redistribuição de direitos sociais e universalização de acesso a bens e serviços públicos no intuito de amenizar as desigualdades sociais, as experiências das municipalidades têm demonstrado “que os instrumentos da política urbana de perfil predominantemente redistributivo haverão de sofrer maiores resistências a seu emprego” (*Ibid.*, p. 17).

Na avaliação de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (2003), as ações distributivas haverão de ser apoiadas por todas as forças, na medida em que, de um lado, servirão aos políticos de poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e, de outro, não prejudicarão interesses econômicos e patrimoniais. Já as intervenções redistributivas tocarão na correlação de forças que em cada cidade transformam em poder corporativo os interesses constituídos em torno da acumulação urbana, compostas pelos circuitos mercantil-imobiliários (renda da terra, lucros da incorporação e ganhos patrimoniais) e mercantil-empresários (lucros na realização das obras públicas, na exploração de serviços coletivos). (*Ibid.*, p. 17-18)

São raras as experiências quanto à utilização de mecanismos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, IPTU progressivo no tempo, a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública e o direito de preempção. Percebe-se a adoção de alguns instrumentos com potencial redistributivo como a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e a operação urbana consorciada, entre outros, todavia, salvo exceções, esse potencial tem sido descaracterizado em favor do mercado imobiliário. “Nesses casos, em decorrências das franquias urbanísticas oferecidas, as administrações

municipais muito mais têm propiciado, a minorias já bastante privilegiadas, rendas fundiárias excedentes do que capturado mais-valia em proveito de todos” (*Ibid.*, p. 18).

As transformações ocorridas nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos de 1980, como a decadência do desenvolvimento industrial, a crise fiscal, a reestruturação produtiva da economia baseada na prestação de serviços especializados, a globalização, bem como a redução do poder do governo central, passaram a refletir no modo com que as cidades têm sido observadas, considerando o agravamento das desigualdades, da degradação social e ambiental.

Esta realidade “tem trazido o tema da reforma urbana para o centro das preocupações dos setores dominantes do capitalismo” (*Ibid.*, p. 19), diante do fato de que parte considerável do empresariado vislumbrou que a deterioração das condições de vida urbana pode ser considerada fator de risco mercadológico, auxiliando na compreensão do interesse do mercado imobiliário na aplicação dos instrumentos urbanísticos, apesar de ainda observarmos óbices à efetivação das características distributiva ou redistributiva, pela manutenção do favorecimento do mercado imobiliário em detrimento do atendimento das necessidades sociais.

Essa relação entre o Estatuto da Cidade e os planos diretores merece destaque porque nos permite analisar como os princípios, diretrizes e instrumentos da política urbana nacional instituída pela lei federal do Estatuto da Cidade se implementa nos níveis locais por meio das leis municipais dos planos diretores. (NAKANO, 2011, p. 3)

Considerando os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que, por sua natureza, possibilitam a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, destacam-se a operação urbana consorciada, a outorga onerosa do direito de construir, o consórcio imobiliário e o direito de superfície, diante da ocorrência de parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

A **operação urbana consorciada** é definida no art. 32, § 1º como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

A **outorga onerosa do direito de construir** está prevista no art. 28 e permite que o plano diretor fixe áreas urbanas nas quais o direito de construir possa

ser exercido “acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

O **consórcio imobiliário**, previsto no art. 46, possibilita que o proprietário do imóvel objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, por se caracterizar como “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” (art. 5º, Lei nº 10.257/2001) através de lei específica, transfira-o ao município para realização das obras, recebendo como pagamento unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas.

O **direito de superfície**, previsto nos artigos 21 a 24, constitui-se na possibilidade de transferência do domínio útil de bem imóvel com o fim de dar-lhe destinação adequada às exigências impostas pela política urbana.

O **parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado**, consolidado no art. 5º, tem por escopo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o ordenamento e o controle do solo urbano, impedindo a retenção especulativa e utilização inadequada de imóveis urbanos, ou seja, sua subutilização ou não utilização.

Referidos instrumentos serão objeto de análise no Capítulo 2, item 2.1, quando buscar-se-á compreender a terminologia da parceria público-privada e dos instrumentos urbanísticos que se enquadram em sua perspectiva.

1.5.2 Estatuto da Cidade e as propostas de inovações legais

Desde o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) são diversas as análises e discussões sobre a necessidade de alterações na norma vigente a fim de sua adequação para, diante da execução da política pública, sejam atingidos seus escopos de “uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único). Considerando a parceria público-privada objeto deste trabalho e os instrumentos urbanísticos relacionados à cooperação entre o setor público e o privado, é pertinente destacar os projetos de lei em andamento na Câmara dos Deputados que trazem proposições e justificativas correlatas.

O **Projeto de Lei nº 5.468/2013**, de autoria do Deputado Federal Rogério Carvalho (PT/SE), propõe alterar o §1º, do art. 33, da Lei nº 10.257/2001,

que passará a contar com a seguinte redação: “Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados segundo critérios distributivos que atendam as ações de interesse social” (BRASIL, 2013a). Esta proposta se justifica pelo fato de que os recursos obtidos com as operações urbanas consorciadas possam ser distribuídos de forma justa e equitativa, deixando de ser aplicados exclusivamente na área objeto da operação urbana, já que as áreas de moradia de interesse social, em regra, estão localizadas fora da área da operação, o que acaba por valorizá-la ainda mais, sendo certo se tratar de área de interesse dos empreendedores imobiliários. Referido projeto foi apresentado em 25/04/2013 e desde 25/05/2013 encontra-se com a Comissão de Desenvolvimento Urbano, sendo designado relator o Deputado Alberto Filho (PMDB/MA).

Merece destaque, também, o **Projeto de Lei nº 5.015/2013**, de autoria do Deputado Weverton Rocha (PDT/MA) que propõe incluir dispositivo prevendo, nas cidades com mais de duzentos mil habitantes, contrapartida pela valorização imobiliária decorrente do aumento do potencial construtivo ou da alteração de uso de solo, sob a justificativa da necessidade de dotar o Estatuto “de comando legal que impulse os municípios a adotarem legislação local condizente com o propósito do alcance da justiça social prevista no art. 182 da Constituição” (BRASIL, 2013b). O projeto foi apresentado em 11/12/2013, tendo a Comissão de Desenvolvimento Urbano apresentado voto em separado propondo inclusão de dispositivo com o seguinte teor:

Art. 28-A. Nas cidades com mais de vinte mil habitantes, a alteração das normas de uso do solo que gerem valorização imobiliária e o exercício do direito de construir que incorpore aumento de potencial construtivo estabelecidos para imóvel urbano mediante lei municipal gerará pagamento de contrapartida à municipalidade.

Parágrafo único. A contrapartida prevista no caput será cobrada quando o proprietário se utilizar efetivamente da autorização concedida e será calculada sobre a diferença havida entre o valor atual e o valor acrescido ao imóvel urbano em razão do benefício.

O **Projeto de Lei nº 7.685/2014**, de autoria do Deputado Federal Nilmário Miranda (PT/MG) propõe alterar a Lei nº 10.257/2001, prevendo medidas voltadas a assegurar a justiça social no acesso a terra urbana, sob a justificativa de aperfeiçoamento da norma na busca de maior justiça social nas áreas urbanas, consagrando a preocupação com a qualidade de vida da população mais carente.

Dentre as medidas sugeridas, deve-se ressaltar a proposta de alteração do art. 31, sobre a aplicação dos recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso, que deverão ser utilizados com prioridade na regularização fundiária e na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 26, I e II). O projeto foi apresentado em 06/06/2014, apensado ao PL-2.454/2003 em 18/06/2014, com proposição sujeita à apreciação do plenário.

O **Projeto de Lei nº 7.593/2010**, de autoria do Deputado Federal Chico Alencar (PSOL/RJ) propõe alterar o § 5º, do art. 8º, da Lei nº 10.257/2001, para que o imóvel objeto de desapropriação, com pagamento em títulos da dívida pública, como consequência da inércia do proprietário pelo não cumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, após cinco anos de cobrança de IPTU progressivo, tenha o seu aproveitamento prioritariamente destinado ao atendimento da habitação de interesse social, o que não é especificado atualmente na norma. Esta proposição tem como objetivo “reforçar no Estatuto das Cidades que a garantia ao direito à habitação seja tratada enquanto prioridade pelas administrações municipais. Desta forma contribuiremos para a superação do escandaloso déficit habitacional do país” (BRASIL, 2010). O projeto foi apresentado em 06/07/2010 e apensado ao PL-3403/2004 em 14/07/2010, que por sua vez encontra-se apensado ao PL-6180/2002, apensado ao 3057/2000, que se encontra pronta para pauta no plenário.

Analisadas as proposições de mencionados projetos de lei e suas respectivas justificativas, percebe-se que todos se encontram voltados ao aperfeiçoamento do Estatuto da Cidade, dos instrumentos urbanísticos previstos na norma, considerando a necessidade de efetivação de seu caráter social e distributivo, na busca de maior justiça social nas áreas urbanas, consagrando a preocupação com a qualidade de vida da população mais carente.

1.5.3 O plano diretor e seu novo papel jurídico e sociopolítico

Com a Constituição Federal de 1988 e o advento do Estatuto da Cidade em 2001, o plano diretor assumiu um novo papel jurídico e uma nova conotação sociopolítica, já que questões como a gestão do planejamento urbano, a participação popular e o controle social nos processos decisórios passaram a ter maior conotação. Com a criação do Ministério das Cidades em 2003 foi

impulsionada a elaboração dos planos diretores, com a concepção de um planejamento urbano politizado, pautado num plano diretor democrático, participativo e inclusivo. O Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana e a Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização, realizada pelo Conselho Nacional das Cidades, disponibilizaram aos municípios apoio técnico para elaboração dos planos diretores e, conseqüentemente, efetivação do Estatuto da Cidade.

Através dessa descentralização político-administrativa, as políticas públicas passam a ser pensadas na singularidade de cada município, ampliando-se as possibilidades de intervenções mais próximas das necessidades locais e possibilitando que novos atores sociais ganhem visibilidade, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder público, remodelando assim a arena política decisória. (NOVAES, 2012, p. 22)

O plano diretor não pode ser reduzido a uma mera lei reguladora de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Deve, ao contrário, constituir-se como uma lei fundiária apta a garantir as funções sociais da cidade para todo o território municipal (FERNANDES; ALFONSIN, 2011, p. 6). Acompanhando pensamento de Fernandes e Alfonsin, para que o planejamento urbano e o plano diretor se prestem a instrumentos de efetivação do direito à cidade, o direito e a lei devem deixar de ser analisados sob a tradicional visão instrumentalista, seja aquela da esquerda que considera o direito e a lei instrumentos de dominação e manutenção das desigualdades e exclusão socioterritorial, ou a outra vertente crítica que considera o direito e a lei instrumentos suficientes à resolução de conflitos, independentemente da efetivação de sua aplicabilidade. É evidente que ambas as análises, apesar de suas diferenças, possuem uma visão limitada do direito e da lei, já que esta se constitui como instrumento e processo – sua aprovação e sua aplicação são produtos de mobilização e de disputas sociopolíticas.

Com isso, os “descrentes” não entendem que a importância do Estatuto da Cidade está sobretudo no paradigma jurídico de direito público consolidado pela nova lei, trazendo uma nova agenda jurídica para reflexão, ação e resolução de conflitos em matéria de ordenamento territorial, agenda essa cuja materialização é ainda objeto de disputas. (*Ibid.*, p. 3-4)

É evidente que o mercado imobiliário visa à produção de espaços qualificados e diferenciados viabilizados através de regulamentação urbanística flexível com alto coeficiente de aproveitamento em áreas atendidas por infraestrutura

e, conseqüentemente, mais valorizada, enquanto que a classe menos favorecida busca a sua inserção no espaço urbano legal, pelo menos, com infraestrutura básica. No intuito de viabilizar a sistematização de interesses tão antagônicos o Estatuto da Cidade buscou abrir espaço equitativo para ambos, já que inclui instrumentos que atendem as diferentes demandas: operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção para o mercado imobiliário, ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), Usucapião e Concessão de Uso para o setor popular, além da manutenção das zonas exclusivamente residenciais à classe média (MARTINS, 2007).

Enquanto prioridade nas novas políticas urbanas, o desenvolvimento local pode ser compreendido de diversas maneiras. De um lado, liga-se à esfera econômica, sendo medido pela evolução do quadro produtivo local, pela geração de emprego e renda no seio das comunidades, pelo acréscimo da autonomia fiscal dos governos locais, e pela diversificação e dinamização de atividades econômicas que tenham impacto em termos de integração das populações marginalizadas.

Em termos sociais, liga-se à busca da inclusão de diferentes setores populares, em um quadro de crescimento e evolução econômica. Combatem-se os efeitos excludentes da nova ordem mundial com linhas de ação, programas e projetos que tirem proveito das especificidades e potencialidades de cada região, sempre partindo dos interesses da população local. No que se refere às articulações administrativas e institucionais, o desenvolvimento local está ligado ao conceito de governança, como medida da capacidade de gestão compartilhada entre diversos agentes, permitindo que o processo de tomada e implementação de decisões seja assumido, de maneira democrática, participativa, negociada e transparente, pelas forças locais. (SOMEKH; CAMPOS, 2005).

Assim, não é mais permitido admitir planos diretores apenas bem intencionados, afirmando uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática, seguindo a sua implementação a tradição de que “o que favorece alguns é realizado, o que os contraria é ignorado” (MARICATO, 2011b, p. 96), afinal o enfrentamento de um planejamento urbano e de um plano diretor condizentes com os princípios do direito à cidade que compõem o Estatuto da Cidade constituem questão social, econômica e moral, que não podem mais serem preteridas; é necessário “instituir um verdadeiro Programa de Reforma Urbana que transforme as metrópoles em *metropolis*, ou seja, em *urbes*, *civitas* e *polis*” (RODRIGUES, 2011, p. 5).

Verifica-se, pois, que a raiz do problema não está na ausência da lei ou na inadequação de seu conteúdo, mas no desvio de motivos quando da sua interpretação, o que favorece a sua aplicação arbitrária. Por exemplo, a lei de zoneamento, se utilizada de forma adequada, poderia não ter servido como instrumento de aumento da carência habitacional, pelo contrário, poderia ter contribuído à efetivação do princípio da função social da propriedade, para um desenvolvimento urbano incluyente, atuante sob dois eixos: urbanizar e legalizar a cidade ilegal. É evidente que a legislação brasileira é composta de textos legais que não são plenamente claros e precisos, como pode se verificar diante das breves análises ora realizadas sobre o Estatuto da Cidade e o Capítulo dedicado à política urbana da Constituição Federal de 1988, porém a ausência da norma ou a falta de clareza ou precisão de seu conteúdo não podem servir de expediente à manutenção e fortalecimento de poder e de privilégios, geradores de segregação e exclusão (MARICATO, 2003, p. 160-163).

1.5.4 Plano diretor estratégico

Diante da globalização e do conseqüente enfraquecimento estatal na realização das políticas públicas, com base nas mudanças das políticas urbanas voltadas ao desenvolvimento das cidades a fim de sua promoção, a partir do final do século XX foi introduzido novo planejamento urbano. Nesse contexto, surgem os planos estratégicos propondo ações integradas em longo prazo para realização de grandes projetos, buscando conciliar objetivo de desenvolvimento urbano e crescimento econômico, envolvendo agentes sociais, econômicos e políticos nos processos decisórios, distinguindo-se do planejamento tradicional por não se valer do modelo técnico-normativo para definição das funções futuras.

Os planos estratégicos de cidade, mostrados como potencialmente capazes de superar a crise de legitimação dos planos tradicionais, são apresentados como a nova panaceia para a reestruturação urbana. É assim que os atores privados passam a ter um papel mais dominante nos processos decisórios das políticas urbanas (SÀNCHEZ, 1999, p.4).

Para melhor compreensão dos fenômenos que envolvem o plano diretor estratégico, é fundamental realizar uma abordagem sobre a conceitualização

do planejamento estratégico e do plano diretor estratégico para visualização de suas diferenças e complementações. A estratégia como disciplina teve sua origem com os gregos que a definiam como um conjunto de manobras ou um esquema para obtenção de vantagens sobre um inimigo. A estratégia distingue-se da tática dado o seu caráter extensivo, já que aquela se refere a ações limitadas e específicas. Portanto, o planejamento estratégico teve sua origem no âmbito militar.

Na China, nos anos 500 a.C, Sun Tzu definiu os seus treze princípios da arte da guerra, estabelecendo o primeiro conjunto organizado de ações estratégicas. Foram os grandes conquistadores, Alexandre, Anibal e Júlio Cesar, que através da utilização de princípios estratégicos em suas campanhas, demonstraram a importância de sua utilização. Talvez o exemplo mais significativo da história seja o de Gengis Khan que dominou o mais extenso território na história da humanidade a partir de ações estratégicas inovadoras. (LOPES, 1998, p. 75)

As bases teóricas do planejamento estratégico foram transmitidas à ação política por Maquiavel, sendo que a partir da Segunda Guerra Mundial foi estendida à prática empresarial, diante dos avanços na pesquisa operacional e na análise de sistemas, com origem na *Harvard Business School*.

Na administração pública, o planejamento estratégico define os projetos e seus objetivos a médio e longo prazo, enquanto que o plano diretor estratégico estabelece as diretrizes, os instrumentos de execução, a curto e médio prazo. O alinhamento estratégico visa à ligação entre o planejamento e o plano, de forma a definir, manter e validar suas propostas e objetivos, metas e ações.

O planejamento estratégico na administração pública, particularmente na política urbana, teve seu advento nos anos de 1980, nos Estados Unidos, na cidade de *San Francisco*; e na Espanha, precipuamente com a reestruturação urbana da cidade de Barcelona tendo em vista a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, passando na década seguinte a ser inserido em países da América Latina, entre eles o Brasil, apresentando-se como importante instrumento de adequação da política urbana para a globalização da economia. O planejamento estratégico urbano transpôs os conceitos do planejamento empresarial para o planejamento urbanístico.

As propostas dos planos estratégicos definem um receituário neoliberal para as administrações das cidades se adequarem à reestruturação produtiva, onde a principal orientação é a de que a cidade deve ser administrada como uma empresa, entretanto, ignoram a realidade das cidades brasileiras quanto à exclusão social,

às ações predatórias ao meio ambiente, à modernização excludente, ao Estado arbitrário que dirige suas ações aos interesses privados, assim como o avanço das propostas do Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU com a inserção de instrumentos democráticos e de inclusão social na política urbana brasileira. (Maricato, 1997; Sánches, 1999). (FALCOSKI; TEODÓZIO, 2002)

Acompanhando raciocínio de Fernanda Sánches (1999, p. 6), cumpre ressaltar a dicotomia presente na utilização de um planejamento estratégico de base teórica militar na política urbana brasileira, pautada na função social da propriedade urbana e no direito à cidade, com participação democrática presente nos planos diretores, não apresentando instrumentos de garantia de execução, mantendo-se o risco de serem efetivas ações que sejam prioridade de determinados agentes em detrimentos daquelas de cunho social e coletivo, ou seja, sem um consenso entre os atores público, privado e social. Esse antagonismo pode ser compreendido pelo fato do planejamento estratégico ser apresentado como alternativa às políticas anteriores que se apresentaram obsoletas em relação ao projeto urbano democrático.

Esta confusão talvez possa ser explicada pela forma como o novo modelo foi introduzido e propagado no Brasil, posto que ele vem aparentemente revestido de uma aura progressista, alternativo ao neoliberalismo e ao estatismo para a inserção nos espaços econômicos globais, como portador de um possível projeto coletivo urbano (BORJA, 1996), como uma grande oportunidade democrática de definição dos destinos das cidades globalizadas. (Idem)

O planejamento estratégico se caracteriza por enfatizar as intervenções urbanísticas sobre os aspectos considerados estruturais para a cidade, capazes de, diante da sua implementação, influenciar todo o seu sistema na busca de mudanças positivas sob todos os aspectos, inclusive sob o enfoque não apenas da cidade isoladamente, mas em relação à competitividade com outras cidades; também busca detectar os problemas, os males a serem solucionados, orientando ações a serem adotadas a fim de um resultado concreto a curto, médio e longo prazo, para tanto é imprescindível a participação de todos os atores envolvidos no processo. Diferente do planejamento normativo tradicional, onde são estabelecidas regras esperando-se que o desenvolvimento da cidade ocorra dentro desses regulamentos, até alcançar um estado futuro desejado, o planejamento estratégico traça uma missão, o objetivo máximo a ser alcançado, que deverá ser reavaliado periodicamente a fim de

subsidiar ajustes ou outros processos necessários à sua implementação (SABOYA, 2007).

Há diversas críticas a respeito do planejamento estratégico, já que conjuntamente com o plano diretor se não for adequadamente elaborado e executado, com acompanhamento de todos os atores sociais, há o risco de potencializar a exclusão urbana diante da globalização, já que não é possível pensar num planejamento urbano, numa cidade, essencialmente sob o cunho empresarial e econômico, subordinando-se à lógica do mercado. “Soluções efetivas para os problemas urbanos dependem hoje do envolvimento dos atores locais, da sociedade civil e de diversas esferas governamentais, na busca de novas formas de gestão e de capacidade de governança” (SOMEKH; CAMPOS, 2005). Há aqueles que não acreditam no planejamento urbano como instrumento de promoção de distribuição dos recursos econômicos e naturais, de democratização de acesso a terra e à moradia. Há, ainda, de acordo com Fernandes e Alfonsin, aqueles que:

[...] recusam a pretensão compreensiva do planejamento regulatório, outros denunciam o caráter classista do planejamento estratégico, outros criticam o caráter burocrático e a natureza intrinsecamente excludente dos processos de planejamento e gestão urbana (FERNANDES; ALFONSIN, 2011, p. 5).

Apesar da diversidade de críticas, o planejamento estratégico pode contribuir com o desenvolvimento urbano, desde que pautado nos princípios do direito à cidade.

Nesse panorama, a questão social, assim como os problemas ambientais e de infraestrutura, não são preteridos pelos projetos de impacto, mas recebem atenção pelo menos equivalente. Se estes assumem o primeiro plano, é no sentido de catalisar as intenções de recuperação, focadas na imagem e na auto-imagem da cidade. Mas tal ‘patriotismo’ urbano, assim como o *city marketing*, só se justificaria dentro de um quadro de atendimento pleno às demandas sociais urbanas. (SOMEKH; CAMPOS, 2005).

O planejamento estratégico pode servir de orientação para ações e resultados do plano diretor, atenuando sua característica essencialmente normativa, indicando os instrumentos a serem utilizados para efetivação de seus objetivos. O plano diretor elaborado com indicação das ações a serem adotadas e os instrumentos a serem utilizados na busca do alcance dos resultados almejados

permite o controle do desenvolvimento e da reforma urbana a fim de se chegar ao estado futuro desejado, possibilitando uma relação integrada entre planejamento e gestão desde que o plano diretor não seja focado em diretrizes e objetivos excessivamente genéricos, mas que forneça subsídios de orientação à gestão, na concepção de cidade como um sistema urbano-social-ambiental e não sob uma visão fragmentada que isola os grupos sociais e distorce a visão das causas das atividades humanas que produzem impactos sociais e ambientais na cidade. “O que se busca não é elaborar um plano, mas produzir um conjunto de ações bem organizados, informado, coerente, inteligente, factível e participativo, que resulte em resultados concretos de qualificação da cidade.” (LOPES, 1998, p. 90).

Imprescindível o conhecimento da realidade local e regional, das alterações urbanas sofridas com o advento de novas atividades industriais e terciárias, de novos centros comerciais urbanos, das pressões para o retorno do fim residencial à região central, da busca do lazer em parques nas regiões central e periférica, das novas espécies de equipamentos e serviços públicos e urbanos, como é o caso das universidades e institutos de tecnologia, trazendo a necessidade de adequação da estrutura de transporte e mobilidade a fim de evitar o embasamento das ações a serem adotadas em conceitos inadequados, dificultando a integração e efetivação dos instrumentos. “O objetivo principal do Planejamento Estratégico de Cidades é conseguir a transposição da visão individual de cidadãos conscientes e envolvidos para um horizonte mais amplo, dentro de uma moldura global” (*Ibid.*, p. 91).

Não há como considerar o planejamento urbano livre das influências do mercado. É necessário planejar e gerir considerando todo o contexto, privilegiando a comunicação, negociação e mediação entre os atores, ou seja, a convenção entre interesses particulares e coletivos, visando a assegurar direitos dos menos favorecidos, daqueles expostos à segregação social. Nesse sentido, é possível acompanhar a teoria da justiça como equidade do filósofo americano John Rawls, que propõe dois princípios de justiça como guias na realização dos valores da liberdade e da igualdade para os cidadãos de uma democracia, considerando-os pessoas livres e iguais.

(1) Cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e de direitos básicos iguais para todos, compatíveis com um mesmo sistema para todos.

(2) As desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e a posições abertas a todos e em condições de justa (fair) igualdade de oportunidades; e, em segundo lugar, devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade. (RAWLS, 2002, p. 207-208)

Seguindo o pensamento de John Rawls sobre a definição de justiça, que pode servir de embasamento à política urbana pautada nos princípios do direito à cidade, importa salientar as considerações do filósofo Hans Kelsen sobre esse mesmo tema: “O anseio por justiça é tão elementar, está tão profundamente enraizado no coração do homem, justamente por exprimir um anseio indestrutível da própria felicidade subjetiva” (2001, p. 4). Por mais relativo e subjetivo que possa ser o valor de felicidade, se justiça é felicidade, uma ordem social justa deve ao menos trazer a maior felicidade possível ao maior número possível de pessoas. Assim, a “felicidade capaz de ser garantida por uma ordem social só o é num sentido objetivo-coletivo, nunca num sentido subjetivo-individual” (*Ibid.*, p. 3).

O planejamento urbanístico, em nível municipal especialmente, ocasiona custos sociais muito grandes, pelos condicionamentos e limitações que impõem à atividade e aos bens dos particulares. Esses custos são, no entanto, amplamente justificados pelos fins coletivos colimados. Deve-se, contudo, procurar uma metodologia que busque realizar o máximo de satisfação do interesse coletivo com o mínimo de sacrifício para os indivíduos. A relação custo/benefício deve ser sempre uma preocupação do planejador, que precisa perseguir, sem descanso, o máximo benefício com o mínimo custo de toda espécie. (SILVA, 2010, p. 106).

Sendo o plano diretor lei municipal que “ao expressar um projeto de ordenamento e desenvolvimento territorial para os Municípios, afirma a função social da propriedade, as condições de gestão do solo e de recursos naturais, e a qualidade política do processo de planejamento e gestão municipal” (FERNANDES; ALFONSIN, 2006, p. 351), tem-se como expectativa que possibilite a efetivação das quatro dimensões do Estatuto da Cidade: (1) estabelecimento de diretrizes de ordenamento territorial e de uso, ocupação e desenvolvimento do solo condizente com um projeto de cidade voltado à realização da função socioambiental da propriedade; (2) determinação dos instrumentos urbanísticos necessários para realização do projeto de cidade; (3) indicação dos mecanismos para regularização

da cidade ilegal; (4) regulamentação dos instrumentos municipais da gestão urbana participativa.

Por outro lado, a expectativa de que o plano diretor participativo seria instrumento apto à efetivação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e do direito à cidade tem-se frustrado, já que pesquisa qualitativa sobre o conteúdo dessas normas, apoiada pelo Ministério das Cidades, sob coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, concluiu “que a maioria, senão a totalidade dos planos diretores aprovados é peça discursiva, de conteúdo genérico e sem aplicabilidade no que se refere aos instrumentos de interesse popular” (BURNETT, 2009, p. 107).

1.5.5 Plano diretor e a relação público-privada

O plano diretor, formulado segundo o estabelecido no Estatuto da Cidade, deve estimular a participação da sociedade civil em sua elaboração, desde os setores tradicionais da elite até as classes dominadas, excluídas. É preciso que os debates públicos não se limitem à pequena parcela da população e da cidade, normalmente pessoas ligadas a setores da economia – imobiliária, comercial, industrial -, mas que se estendam a toda população que, às vezes por falta de conhecimento e mesmo de interesse, acaba por não tomar parte das decisões que influenciarão diretamente em suas vidas. O plano deve conter obras viáveis, que atendam favoravelmente a toda coletividade e que possam ser cumpridas com base em determinado cronograma. Diante da complexidade e flexibilidade exigidas pela globalização no desenvolvimento urbano, do abrandamento do papel do Estado e da escassez de recursos para realização de todas as obras urbanas necessárias é inevitável a inclusão de instrumentos urbanísticos, previstos pelo Estatuto da Cidade, baseados em intervenções públicas e privadas como consórcios, concessões, subsídios, parcerias, combinados com outros serviços, a fim de recuperação ou expansão de segmentos da cidade, ambientes urbanos justos e sustentáveis, favorecedores da inclusão social.

As interrogações que se fazem no caso de São Paulo são justamente em que medida tais operações têm sido capazes de promover a “justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização” (Art. 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade) ou ainda promover a “recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos” (Art. 2º, inciso IX

do Estatuto da Cidade). Esses questionamentos procedem, pois a mera aplicação de um instrumento previsto na lei não é garantia de maior justiça social [...]. (FERNANDES; ALFONSIN, 2011, p. 1-2)

O Estatuto da Cidade ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, prevê em seu primeiro artigo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

As diretrizes gerais para cumprimento do objetivo da política pública, que é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*, Lei nº 10.257/2001), estão previstas nos incisos do artigo 2º, podendo-se destacar: a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio da participação popular; a cooperação entre governos, agentes públicos e privados no processo de urbanização; o planejamento no desenvolvimento das cidades, oferta de equipamentos e serviços públicos adequados às necessidades da população, ordenação e controle do uso do solo; integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais, produção e consumo de bens e serviços e expansão urbana adequadas aos limites da sustentabilidade; justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; adequação de instrumentos aos objetivos do desenvolvimento urbano privilegiando o coletivo; recuperação de investimentos públicos que resultem em valorização imobiliária; proteção do meio ambiente natural e construído; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda.

Também foram inseridas inovações como a previsão do processo urbanístico participativo através de audiências entre agentes públicos e privado; a simplificação da legislação urbanística; e a isonomia de condições entre agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades urbanísticas, em atendimento ao interesse social.

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, em seu artigo 4º: os instrumentos a serem utilizados no planejamento urbano como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e, ainda, o planejamento municipal, onde se destaca o plano diretor, os institutos

tributários e financeiros, jurídicos e políticos; o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). É evidente que vários desses instrumentos de política urbana dependem do advento ou adequação de lei específica regulamentadora, a fim de viabilização de sua aplicação, porém os planos diretores devem contemplar diretrizes e objetivos viabilizadores de suas adoções.

No que tange às diretrizes gerais da política urbana, particularmente sobre a relação público-privada, prevê o inciso III, do art. 2º a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. Sua materialização se dá, principalmente, através do instrumento da operação urbana consorciada, prevista nos artigos 32 a 34, já explicitada no item 4.2. A inclusão do instrumento da operação urbana consorciada, espécie do gênero parceria público-privada, no Estatuto da Cidade, possivelmente ocorreu por não se tratar de instrumento inédito, mas objeto de política urbana, já utilizado por municípios brasileiros durante o período de tramitação do Projeto de Lei nº 5.788/1990, que deu origem à referida lei federal. A ressalva sobre referido instrumento diz respeito à possibilidade de se desvirtuar do contexto social e coletivo, podendo “representar um avanço social e político ou reafirmar o primado absoluto do mercado” (MARICATO, 2001, p. 111), o que pode ser favorecido pela própria letra da lei que prevê a adoção de medidas que viabilizem maior exploração do solo urbano, em regras propícias à iniciativa privada, particularmente ao setor imobiliário, e não cumpridoras da função social da propriedade e dos princípios que regem a direito à cidade.

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

[...]

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Essas são medidas viabilizadoras de interesses do setor imobiliário, em detrimento dos benefícios coletivos justificadores da utilização do instrumento de operação urbana consorciada. Nesse sentido adverte Ermínia Maricato (2001, p. 111) que o conteúdo normativo favorece que o poder público seja “capturado” pela

iniciativa privada, investindo recursos públicos em determinadas áreas que serão favorecidas com a valorização imobiliária, em detrimento do interesse social e coletivo, já que na maioria das vezes a referida situação acaba por provocar o êxodo da classe menos favorecida. É certo, pois, que a participação popular no processo de planejamento urbano não vem a garantir o efetivo acesso ao direito à cidade, pois dependerá da forma com que os municípios regulamentem e viabilizem esses instrumentos.

O planejamento urbano, o urbanismo e os grandes serviços e equipamentos públicos deixaram de ser responsabilidade exclusivamente estatal, e passaram a ser também de toda a coletividade. O engajamento de todos os atores locais e a realização de operações a médio e logo prazo encontram muitos óbices, como a limitação de recursos financeiros, o exíguo prazo e a falta de continuidade dos mandatos eleitorais além, é claro, das jogadas eleitorais infelizmente enraizadas na cultura da administração pública brasileira. Como saída, há a busca de recursos financeiros e, ainda, um instrumento que aos poucos vem se fixando na política urbana: a parceria público-privada. Quanto aos recursos financeiros, a sua busca nem sempre é frutífera, além de haver uma “forte disputa pelos investimentos no contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública” (MARICATO, 2003, p. 158).

A parceria público-privada se dá pela complementaridade de competências: o setor público com suas garantias e prerrogativas, e o setor privado com o capital e experiências bem sucedidas. São evidentes as vantagens da parceria público-privada, principalmente pela eventual escassez de recursos e de capacidade técnica do Estado para realização dos novos equipamentos e serviços urbanos necessários à sociedade contemporânea. Nesse mesmo sentido, corrobora François Ascher:

A parceria público/privado, inevitável na sociedade contemporânea, apresenta, no entanto, toda uma série de vantagens e de inconvenientes sobre os quais seria interessante que nos debruçássemos mais sistematicamente. Em nome da democracia e da autonomia das comunas, prevalecem, de fato, “interesses comunais particulares” que negam as realidades pluricomunais da vida dos habitantes e das empresas. (ASCHER, 1994, p. 90)

Apesar dos prós, não se pode ignorar os contras, como o risco de fracionamento da urbanização e reestruturação urbana, se houver prevalência à lógica operante dos atores privados, em detrimento do zoneamento e da setorização objeto do direito à cidade.

1.5.6 Plano diretor – 10 anos após o Estatuto da Cidade

Para melhor compreensão sobre a evolução e aplicação dos planos diretores dos municípios brasileiros, é importante avertar sobre o projeto da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, que teve seu advento em reunião realizada em setembro de 2007, do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano do Conselho das Cidades, quando foi verificada a necessidade de se tomar conhecimento sobre o conteúdo dos planos diretores já aprovados, a fim de se verificar a ocorrência ou não da efetiva incorporação das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como de reavaliar os meios de apoio para sua implementação, incentivando a edificação da cultura do planejamento urbano.

Referido projeto foi composto por pesquisadores e agentes sociais, com o escopo de avaliar os instrumentos do Estatuto da Cidade que foram incorporados aos planos diretores e promover atividades de capacitação, destinadas aos atores da sociedade civil e agentes do poder público, a fim de incentivar estratégias de incorporação e efetivação desses instrumentos. O projeto, desenvolvido entre os anos de 2007 e 2011, foi coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ - e pelo Observatório das Metrôpoles, em parceria com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Entre os anos de 2008 e 2009 foi realizada a sua primeira etapa, com avaliação de 526 planos diretores de 26 estados e do Distrito Federal, a fim de se verificar a adoção e regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Entre 2008 e 2011 foi realizada a segunda etapa, com a capacitação de todos os atores envolvidos, a fim de implementar um plano diretor participativo, com a mobilização da sociedade, fortalecimento dos atores sociais, apoiando a constituição de estratégias locais, com ênfase no monitoramento e controle social na efetivação dos instrumentos incorporados aos planos diretores.

Para cada um dos Estados foi criada uma coordenação constituída por um pesquisador responsável pelo andamento da pesquisa, por conselheiros nacionais (integrantes do Conselho das Cidades) e/ou por conselheiros estaduais (Conselhos das Cidades Estaduais ou órgão similar), além de representantes de instituições acadêmicas e profissionais, de organizações não governamentais e movimentos sociais, com as seguintes incumbências: (i) articular as organizações sociais que participariam do processo de avaliação dos planos diretores, (ii) exercer o controle social sobre a pesquisa e realizar oficinas de debate, (iii) encaminhar o processo de capacitação realizado na segunda etapa.

Os municípios foram escolhidos obedecendo a dois critérios: (i) plano diretor aprovado após o advento do Estatuto da Cidade; (ii) a seleção dos municípios deveria disponibilizar um panorama representativo de todo o país, considerando o tamanho populacional das cidades. Como produtos desse projeto, foram elaborados um total de 576 relatórios, sendo 526 sobre avaliações de planos diretores municipais, 26 relatórios de avaliação síntese de cada estado e 24 estudos de casos de municípios devidamente selecionados para constatação da efetividade de alguns instrumentos.

Então, foi constituído outro grupo de pesquisadores para consolidar as informações em referidos relatórios, a partir de seis eixos: acesso a terra urbanizada, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transportes, meio ambiente e questão metropolitana dando origem à obra: “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Considerando os relatórios e avaliações realizadas nos planos diretores objeto de análise do projeto, dez anos após o advento do Estatuto da Cidade, buscar-se-á analisar como os planos diretores trataram a gestão e participação democrática, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e as operações urbanas consorciadas, instrumentos indispensáveis à efetivação do direito à cidade.

O sistema de gestão e participação democrática da política urbana brasileira tem como instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; além da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de

desenvolvimento urbano, consoante artigo 43, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Na elaboração do plano diretor, devem ser definidas as estratégias de implementação, os mecanismos de participação e as políticas públicas voltadas à gestão democrática, considerando os instrumentos acima relacionados.

A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação dos Planos Diretores Participativos verificou que a maioria dos planos diretores analisados faz previsão à criação ou já criaram Conselhos da Cidade, salvo os de Minas Gerais, Bahia e Rondônia, que apresentaram considerável percentual de planos diretores sem previsão de instituição de referidos conselhos, mas de órgãos colegiados setoriais, em regra na área de habitação, o que favorece a manutenção da política urbana fragmentada. Considerando as funções previstas aos Conselhos da Cidade, verifica-se que a maioria é apenas consultiva, não permitindo debate e deliberação pela sociedade, impossibilitando a plena democratização da política urbana. Outra característica interessante dos Conselhos da Cidade que foi analisada é a sua composição, sendo que em mais de um terço dos planos diretores dos municípios do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará, Maranhão, Piauí, Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal não definiram sua composição. Considerando os planos diretores que definiram a composição dos Conselhos, nos Estados do Rio Grande do Sul, Pará, Ceará, Maranhão e Pernambuco há maior representação da sociedade; enquanto que nos estados do Rio de Janeiro, Amazonas, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco há paridade entre integrantes da sociedade e do setor público. Há, ainda, casos dos estados de Minas Gerais e Alagoas em que foi prevista representação majoritária do governo. Considerando a falta de definições nos planos diretores a respeito da representação da sociedade, não é possível “avaliar se realmente está sendo rompido o caráter tecnicista da participação da sociedade na política urbana, em que predominavam as instituições de representação de técnicos e profissionais da área” (*Ibid.*, p. 263).

Como instância de participação e gestão democrática, a maioria dos planos diretores apresenta, também, as Conferências Municipais, porém sem definição de finalidades e atribuições. Percentual significativo determinou ao Conselho Municipal a organização e convocação das Conferências, bem como a representação dos segmentos da sociedade. A maioria dos planos diretores, em seis estados – Rio de Janeiro, Amazonas, Tocantins, Pará, Ceará e Alagoas –, prevê Conferências Municipais da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano. Porém, em

regra, atribuem ao Conselho a definição temática, organização e convocação da Conferência.

No caso da política urbana, o ciclo de conferências foi impulsionado pela criação do Ministério das Cidades, que organizou a I Conferência Nacional das Cidades ainda no primeiro ano do Ministério (2003). De 2003 a 2009 já foram realizados três ciclos nacionais de conferências das cidades. (*Ibid.*, p. 272)

Os instrumentos de zonas especiais de interesse social (ZEIS), IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento de títulos, que podem contribuir com a adequada ocupação de vazios urbanos dotados de infraestrutura, principalmente na região central, aptos a atender a parcela menos privilegiada da população e que normalmente são objetos de especulação imobiliária, estão previstos em mais de 80% dos planos diretores analisados. Os municípios que incluíram estes instrumentos, por exemplo, definiram as delimitações das ZEIS com fim de regularização fundiária e urbanística, mas não orientaram o investimento urbano e não previram diretrizes de aplicabilidade.

É certo que estes instrumentos servem à questão habitacional, que assume contornos de preocupação nacional, tanto que se encontram na grande maioria dos planos diretores, porém, diante de uma avaliação qualitativa, apresenta certa timidez quanto à integração das políticas urbanas. Por exemplo, no relatório do Pará, que avaliou 23 planos diretores, consta que três não fazem previsão à política urbana, um remeteu aos planos setoriais e, dezenove não apresentaram programas ou instrumentos nesta área. Nos estados do Rio Grande do Norte, Amazonas, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Mato Grosso do Sul, Roraima, Goiás, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Espírito Santo há previsão de instrumentos de integração de política urbana. Em regra, verifica-se que a maioria dos planos diretores traz a política de habitação ou, ao menos, definições sobre o tema. Há diversos municípios que não tratam desse tema nos seus planos diretores, prevendo elaboração de Plano Municipal de Habitação, enquanto que outros apresentam definições, diretrizes e objetivos, porém praticamente inócuos.

A definição de ZEIS configurou-se como o instrumento mais utilizado entre o conjunto de dispositivos associado à questão da moradia. Aqui, cabe destacar que, apesar do grande número de municípios que previram ou adotaram esse instrumento (81%), menos da

metade define a localização das ZEIS, indicando que a maioria dos municípios contemplou áreas já ocupadas por assentamentos precários, sendo que cerca de quarenta Planos Diretores definiram a criação de ZEIS exclusivamente nessas áreas. Mas pode-se considerar um avanço o fato de aproximadamente sessenta Planos Diretores incluírem alguma referência à aplicação das ZEIS em áreas vazias, alguns dos quais já realizando as respectivas delimitações e/ou demarcações em mapas. Da mesma forma que para os demais instrumentos, em geral, as definições relativas à ZEIS não são autoaplicáveis, necessitando de medidas posteriores, tais como detalhamentos e regulamentações. (*Ibid.*, p. 38)

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, por serem instrumentos novos para muitos municípios, apesar de constar de mais de 80% dos planos diretores, há pouca referência à sua aplicação, até porque é precária a regulamentação, o que acaba por esvaziar o seu poder de indução ao desenvolvimento urbano. Diversas são as dificuldades políticas de regulamentação desses instrumentos, até por causa dos evidentes e previsíveis conflitos entre proprietários e promotores fundiários, diante do tradicional patrimonialismo brasileiro. Apesar da incorporação nos planos diretores, na maioria dos casos não ocorreu a regulamentação e, quando esta foi realizada, muitos dos instrumentos foram esvaziados de seu poder de indução ao desenvolvimento urbano e de democratização do acesso a terra urbanizada e bem localizada, pela não observação da adequação das áreas delimitadas frente aos objetivos e diretrizes definidas nos planos.

Apesar de previstos esses instrumentos em praticamente todos planos diretores analisados do país, os relatórios estaduais apontam “que os instrumentos seriam “autoaplicáveis” apenas em 19 planos em São Paulo (21% do total), 10 planos no Rio Grande do Sul (24%), 11 planos do Paraná (33%), um plano (Barra Mansa) do Rio de Janeiro (4%), três planos do Ceará (14%), três planos da Bahia (9%) e um plano (Picos) do Piauí (25%).” (*Ibid.*, p. 79).

Em São Paulo, enquanto 97,8% dos planos diretores incluíram o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, apenas “92,4% dos planos diretores incluíram o IPTU progressivo no tempo nos seus conteúdos” (Relatório de São Paulo, p. 56), demonstrando que “alguns planos diretores não articularam devidamente a aplicação desses importantes instrumentos de combate à retenção especulativa das terras urbanas” (Idem, p.57). O relatório de São Paulo aponta ainda que “parte dos planos diretores analisados exigiram regulamentação por meio de lei específica somente em

relação ao IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção, possibilitando aplicação e parcelamento, edificação e utilização compulsórios a partir do próprio plano diretor” (Idem). (*Idem*)

Percebe-se que esses instrumentos de perfil mais redistributivo continuam ociosos, com mera menção retórica nos planos diretores. “Enfrentam os velhos interesses do capital imobiliário, que sempre dominaram, e continuam dominando, as maiores frações do poder político” (BASSUL, 2011, p. 7). Mas não é permitido deixar de perseverar, pois nesses dez anos de Estatuto da Cidade houve um evidente enaltecimento do processo democrático, “no qual os velhos e ardilosos conchavos entre o capital imobiliário e o poder público vão sendo aos poucos, se não ainda substituídos, ao menos trazidos à tona para serem combatidos”. (*Ibid.*, p. 10).

As Operações Urbanas Consorciadas estão presentes em 71% dos planos diretores analisados, porém, como nos demais instrumentos, poucos são os casos em que são apresentadas as mínimas condições para sua aplicação e praticamente todos exigem o advento de lei específica. A maioria dos relatórios estaduais não apresenta informações sobre a presença de orientações nos planos diretores para sua regulamentação, salvo nos casos do Pará, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro.

Na cidade do Rio de Janeiro, com o advento da Lei Municipal nº 101/2009 foi criada a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro. Denominada Porto Maravilha tem como finalidade promover a reestruturação local, com a ampliação, articulação e requalificação de espaços públicos, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da área. A área de intervenção é de cinco milhões de metros quadrados, tendo como limites as Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco e Francisco Bicalho.

O Porto Maravilha também realizará ações para a valorização do patrimônio histórico da região, bem como a promoção do desenvolvimento social e econômico para a população. A implantação de projetos de grande impacto cultural, como o Museu de Arte do Rio de Janeiro (Mar), na Praça Mauá, e o Museu do Amanhã, no Píer Mauá, ambos em parceria com a Fundação Roberto Marinho, darão nova cara à entrada do porto. Para coordenar o processo de implantação do Porto Maravilha, foi criada a Companhia de

Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), empresa de economia mista, controlada pela Prefeitura. A CDURP tem como principais funções implementar e gerir a concessão de obras e serviços públicos na região, além de administrar os recursos patrimoniais e financeiros referentes ao projeto (PORTO MARAVILHA, 2013).



Figura 04 - Área de abrangência da Operação Urbana Porto Maravilha

Fonte: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>. Acesso em 08 jan. 2015.

No Pará há planos que apresentam disposições prévias a serem seguidas pela norma regulamentadora, podendo-se destacar: aprovação prévia pelo Conselho Municipal; identificação prévia das áreas a serem objeto de intervenção, vinculação de contrapartidas financeiras vinculadas ao Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental para obras de infraestrutura urbana, terrenos e habitações destinadas à população de baixa renda e recuperação ambiental ou de patrimônio cultural; e definição das formas de concessão onerosa para aquisição do estoque de terra a ser negociado na operação.

No Rio Grande do Norte, os planos buscaram associar o instrumento das operações urbanas consorciadas à política habitacional, principalmente de interesse social, o que se observa em metade dos seis planos analisados. No município de Extremoz foi prevista como finalidade desse instrumento a viabilização de planos de urbanização ou de recuperação de imóveis para fins de habitação de interesse social, que se encontram em áreas de interesse social ou zona especial de preservação histórica.

As cidades fluminenses de Queimados e Duque de Caxias, contrariando o Estatuto da Cidade que exige regulamentação em lei, os planos diretores determinam que as operações urbanas sejam autorizadas por decreto do Executivo, após oitiva do Conselho da Cidade. O Estatuto da Cidade prevê, também, que as operações devem atender a três objetivos: alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental; sendo certo que os planos das cidades de Belford Roxo e São Francisco de Itabapoana definem que devem ser atendidas apenas duas das seguintes finalidades: promoção de habitação de interesse social, regularização de assentamentos subnormais, implantação de equipamentos, ampliação e melhoria das vias estruturais, preservação de áreas de interesse ambiental, paisagístico e cultural, implantação de centros de comércio e serviços, e recuperação de áreas degradadas.

Registram-se nesse estado planos que criam algum rito de controle social, por meio da submissão do plano da operação a parecer ou a prévia aprovação por parte do Conselho da Cidade, Conselho de Desenvolvimento Urbano ou similar. Alguns estabelecem ainda a obrigatoriedade de previsão de solução habitacional dentro do perímetro da operação ou nas suas vizinhanças, no caso da necessidade de remoção dos moradores de favelas e cortiços ou de áreas de recuperação / preservação ambiental. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011. p. 91).

Em cidades dos estados de São Paulo e Minas Gerais, por meio das operações urbanas consorciadas, a parceria público-privada, bem como outros instrumentos de potencial redistributivo como a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, tem sido utilizada como instrumento de planejamento, e até recebido apoio do empresariado e do setor imobiliário, particularmente pela possibilidade de transgressão normativa, da lei de zoneamento, tendo apresentado certo desvio de finalidade, vindo a favorecer de maneira desproporcional os interesses particulares, com “muito mais ganhos extras à iniciativa privada do que capturado mais-valias em prol do interesse coletivo” (COTA, 2010, p. 232).

No balanço sobre os planos diretores realizado por Santos Junior e Montandon, (2011, p. 79-80) foi informado que no Estado de São Paulo 97,8% dos planos diretores incluíram o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, mas apenas 92,4% incluíram o IPTU progressivo no tempo, sendo que alguns municípios

não articularam de forma adequada a aplicação desses importantes instrumentos facilitadores da retenção especulativa de terras urbanas. Por sua vez, a outorga onerosa do direito de construir se encontra presente em 91% dos planos diretores analisados (*Ibid.*, p. 84). Concluem informando com base no relatório de São Paulo que a “incorporação dos instrumentos de política urbana [...] foi o aspecto mais problemático identificado nas análises dos planos” e que a sua aplicabilidade teria sido “bastante insuficiente e limitada” (*Ibid.*, p. 96).

José Roberto Bassul alerta que apesar de todas as críticas que pairam sobre as operações urbanas consorciadas houve importante conquista, pois antes da vigência desse ordenamento jurídico-urbanístico “direitos de construir excedentes eram fartamente distribuídos ao capital imobiliário, sem nenhuma contrapartida de interesse público” (BASSUL, 2011, p. 6).

De um lado, instrumentos de interesse do mercado, como as operações urbanas consorciadas, vêm sendo crescentemente aplicados em diversas capitais. [...] As transformações urbanísticas obtidas, contudo, embora venham agregando um perfil afluente às metrópoles brasileiras, consentâneo com a expressão do poder simbólico nas economias emergentes, nem sempre constituem efetivo benefício para as populações atingidas pelas alterações das normas edilícias ou mesmo para a articulação das próprias funções urbanas. (*Idem*).

Sabendo-se dos desafios à implementação do Estatuto da Cidade e da necessidade da construção de novos paradigmas de planejamento urbano, na mencionada obra “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), que faz uma análise dos relatórios apresentados pelo projeto da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, são apresentadas recomendações aos municípios e à sociedade, dentre as quais importa destacar a ampliação da utilização de instrumentos de política fundiária como as zonas especiais de interesse social e instrumentos de urbanização compulsória, para que a população de baixa renda tenha acesso a terra urbanizada.

9.1 Recomendações aos municípios e à sociedade

- Efetivar a regulamentação e a implementação de instrumentos de política fundiária voltados para a ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda. Instrumentos como zonas especiais de interesse social e os instrumentos de urbanização compulsória, por exemplo, foram testados e implementados em

alguns municípios, mostrando sua efetividade em disponibilizar terra urbanizada e bem localizada à população de baixa renda. Cabe ampliar a utilização desses instrumentos pelos municípios de forma articulada aos planos locais de habitação de interesse social e aos programas de habitação. (Ibid., p. 53).

Dentre outras recomendações, os autores salientam sobre a necessidade de efetivar a regulamentação e implementação de instrumentos valorizadores da terra, já que a regulação do seu uso, bem como investimentos públicos e privados, trazem valorização à região, benefícios que normalmente são usufruídos restritamente pelos proprietários, que não contribuem com a valorização do seu próprio imóvel e nem com o desenvolvimento urbano. Assim, cabe aos municípios se valerem de instrumentos urbanísticos e fiscais, como o IPTU, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas, para reverter a valorização imobiliária para a consecução do direito à cidade voltado à parcela da sociedade menos favorecida, por muitas vezes vítima da gentrificação, por meio de melhorias urbanas.

Deve-se registrar, ainda, as possibilidades e os desafios observados nesse processo de elaboração e implementação dos planos diretores, como instrumentos de efetivação do Estatuto e do direito à cidade. Como construção de uma nova cultura de planejamento urbano, é possível destacar os meios de elaboração e revisão dos planos diretores, que em sua maioria aboliram a visão tecnocrática, organizando-se politicamente, mesmo que de forma parcial, realizando o debate com a sociedade sobre a gestão municipal, através de uma participação democrática na política urbana, com a criação do Conselho Municipal, realização de audiências e conferências públicas. É de salientar que, entre a total ausência de diálogo, chegando-se à concessão de debates entre o ente público e os mais diversos setores da sociedade, mesmo que não se tenha obtido uma plena democratização na totalidade do contexto do plano diretor municipal, os resultados obtidos podem ser considerados grande avanço à construção de uma nova cultura de planejamento e gestão das cidades. Mas a construção desse novo paradigma tem muitos óbices a transpor, já que não basta a participação de todos os setores da sociedade na produção da política pública, se inconciliáveis os interesses contraditórios entre os diversos grupos sociais. Ignorar as contradições entre os diversos segmentos sociais faz aparentar que todos foram beneficiados com diretrizes gerais que no futuro não se materializam, mantendo o poder de

determinados grupos privados na produção e apropriação urbana em detrimento da classe menos favorecida, sem que se promova o direito à cidade.

Se há grandes conquistas a comemorar, em especial no sentido da ampliação dos espaços de participação popular, como nos casos da formação de conselhos, da realização de conferências e de audiências públicas, também se impõe o reconhecimento de que ainda nos falta muito para reduzir a distância entre as promessas e as realizações, entre a intenção e o gesto. (BASSUL, 2011, p. 5)

É prioritária uma mudança de cultura na gestão das cidades para superação do pragmatismo, das práticas tecnocráticas “para não correr o risco de se ter um plano de gestão e não um plano de cidade e de sociedade” (NOVAES, 2012, p. 27). Por um lado é necessária a capacitação dos técnicos dos entes públicos quanto aos mecanismos de apropriação privada da cidade e instrumentos de reforma urbana e, de outro lado, o fortalecimento de organizações sociais, movimentos populares, que tenham em pauta o direito à cidade, disponibilizando informações para garantia do controle social, ou seja, da representatividade da sociedade civil nas arenas de decisões, já que o Estatuto da Cidade foi elaborado sob a orientação da gestão democrática, no intuito de superação da cultura excludente e clientelista da política nacional, particularmente no âmbito social, a fim da superação das desigualdades, da especulação imobiliária, da apropriação privada do desenvolvimento da cidade.

A expectativa é de criação de uma nova cultura de gestão de políticas de desenvolvimento urbano, permitindo que os interesses de todos os atores envolvidos possam ser transigidos socialmente. Porém, analisando os relatórios apresentados pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, percebe-se que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade têm sido aplicados com certa parcimônia, sendo necessária ponderação a respeito dos dados apontados, os desafios devem ser sobrelevados a fim da efetivação de uma nova cultura de política urbana.

1.6 Capacidade técnica e obsolescência instrumental da política urbana

Analisando a capacidade técnica e a obsolescência instrumental da política urbana buscar-se-á verificar as questões culturais envolvidas na parceria público-privada, diante do fato que este instrumento não se encerra com a realização do projeto, bem como os óbices para implantação do arcabouço normativo garantidor do social, já que as experiências de requalificação de áreas urbanas, em regra, têm gerado uma situação dicotômica: valorização imobiliária e segregação social.

Nesse contexto, o termo obsolescência está associado aos aspectos de descontinuidade política e instrumental da função administrativa e pública, vinculado ao conceito de Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus, objeto do tópico seguinte. Na análise do Planejamento Estratégico, são avaliadas a baixa capacidade de realização tecnopolítica e democrática dos governos; a baixa confiança do cidadão representando uma crise de liderança; a necessidade de mudança e reforma da prática política; a crise ética, social e partidária; a necessidade de introdução de técnicas que precedem a ação em substituição às práticas deterministas; a capacidade de governabilidade; ação política compartilhada com a sociedade civil; criação de escolas de governo, centros de estudos para suprirem a necessidade de uma nova cultura para o preparo conceitual de práticas e ações planejadoras de governo; a responsabilidade em relação ao atraso cultural, a enfrentar os desafios da pobreza social, justiça e equidade socioambiental das cidades (FALCOSKI, 2000, p. 7-8).

A obsolescência, quanto à sua terminologia, também é analisada pelos autores Gerson de Almeida e Rualdo Meneget, que tratam de sua presença nos governos locais, geradora de dificuldade para compreensão e implantação dos propósitos da Agenda 21, considerando a insuficiência de esquemas conceituais diante do anacronismo técnico-instrumental. Os municípios têm se pautado por conceitos de desenvolvimento estabelecidos ainda nos séculos XIX e XX, onde à cidade visava a apenas delimitar um espaço para a vida humana, não considerando o ecossistema circundante; os seres humanos eram segregados em grupos sociais que habitavam territorialidades diferentes, sendo desconsiderado o papel dos cidadãos na tomada de decisões. A obsolescência do governo se dá pela ignorância

técnico-científica sobre a complexidade dos problemas urbanos, e o planejamento acaba se rendendo ao atendimento de pressões imediatistas (MENEGAT; ALMEIDA, 2004. p. 178). É imprescindível a superação dos óbices técnicos, instrumentais e operacionais dos Municípios, a devida capacitação de seu corpo técnico, como condições prévias e institucionais a fim de garantir a efetiva aplicabilidade da parceria público-privada.

Por outro lado, considerando o fato de que a expressão *função administrativa* integra o conceito de obsolescência instrumental vinculado às deficiências na consecução da política urbana, é elementar buscar conceituá-la. A função administrativa é atividade precípua do Poder Executivo, portanto pode-se afirmar que é a conversão da lei em ato individual e concreto, a fim da defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses coletivos, motivo pelo qual o administrador deve cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa. A função administrativa deve ter como único escopo “o bem comum da coletividade administrada. [...] Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade” (MEIRELLES, 2011, p. 86-87).

Ainda importa salientar a diferença entre função administrativa e governança pública. Enquanto que a função administrativa visa à defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses coletivos, a governança pública extrapola esse conceito, abrangendo, também, a “interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas (Kooiman, 1993; Richard e Smith, 2002)” (SECCHI, 2010. p. 122).

A administração pública deve atender ao princípio da eficiência, consoante previsto no art. 37, da Constituição Federal. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (2011, p. 94). Não basta que a função administrativa seja exercida com legalidade, devem ser apresentados resultados positivos e satisfatórios ao atendimento das necessidades de toda coletividade, diante da prática do bem comum.

Dentre o princípio da eficiência, é imprescindível se tratar do binômio eficácia e eficiência. Remetendo-se ao significado comum dessas palavras, o Dicionário Houaiss as considera como sinônimos, sendo necessário recorrer à ciência da Administração para diferenciá-las.

A *eficiência* trata de como fazer, consiste em fazer a coisa certa, realizar o trabalho corretamente. Na administração privada, a eficiência relaciona-se com a melhor utilização dos recursos a fim de atingir determinado objetivo, com o melhor uso de recursos visando ao lucro, predominando o interesse financeiro da maximização do lucro.

Fernando Prestes Motta e Bresser Pereira (1980) a definem como a coerência dos meios em relação com os fins visados, e se traduz no emprego de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). Para Rúa (1999) a eficiência está vinculada prioritariamente à produtividade. (ALCANTARA, 2009 p. 26)

Na administração pública o conceito de eficiência apresenta contorno diverso, uma vez que deve predominar o interesse ou a necessidade dos cidadãos, ou seja, deve-se visar ao desenvolvimento social, ao atendimento do interesse público, num regime de igualdade.

A eficácia trata do que fazer; consiste em selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas; trata de decidir qual o melhor caminho a seguir na realização de um trabalho, a fim de atingir os resultados esperados. A administração pública eficaz é aquela que busca inovação, adaptação a mudanças e capacitação técnica do corpo burocrático, com participação dos políticos e da população.

Na administrativa pública, assim como na privada, o binômio eficácia e eficiência é fundamental, vital ao planejamento. Porém, enquanto que na administração privada há o predomínio da abordagem econômica, num modelo racional, menos complexo, que visa ao desempenho quantitativo, na administração pública esse binômio pode sofrer limitações ao se deparar com componentes mais complexos para tomada de decisões como fatores políticos e culturais, além da incerteza e deficiência organizacional do sistema público (*Ibid.*, 2009, p. 29-30).

A política urbana, a fim de afastar esse ranço da obsolescência instrumental, deve se apresentar apta ao cumprimento das estratégias para as cidades apresentadas pela Agenda 21, “as quais devem ser vistas como o habitat da vida humana” (MENEGAT; ALMEIDA, 2004. p. 179).

Para tanto, devem abrigar a solidariedade, a democracia participativa, o entendimento e a negociação entre os setores sociais,

a construção do conhecimento, a vida digna e saudável e considerar a interação com o sistema natural. (Idem)

Nesse sentido, Jorge Ruben Biton Tapia, professor de economia da Unicamp, ao relatar sobre as experiências italianas de desenvolvimento local, concertação social e governança aduz sobre as dificuldades enfrentadas diante do forte desequilíbrio entre os parceiros sociais e da ausência de tradição de políticas pactuadas, que faz predominar a imposição dos atores empresariais. “É certo que a fragilidade quanto à capacidade técnica para desenhar e escolher instrumentos de intervenção apropriados torna mais agudas as desvantagens das áreas mais desfavorecidas” (TAPIA, 2005, p. 12).

Essa situação constitui a crise estatal em pauta nas agendas governamentais há mais de quatro décadas, diante do esgotamento da regulação estatal e política, base do período do *welfare state*, fruto das transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas que trouxeram uma nova estruturação social, prevalecendo a situação de desigualdade. Essas transformações geraram “uma espécie de abismo entre a capacidade de ação do Estado e as expectativas da sociedade e do mercado” (BRITO, 2005, p. 2), devido à ineficiência estatal, provocada pela amplitude de sua atuação e responsabilidades. Nesse diapasão, buscou-se uma mudança de paradigma na gestão pública, trazendo noções do setor privado, como desburocratização e organização gerencial, na tentativa de obtenção de uma política pública mais eficiente, com a estruturação do Estado mínimo, ou seja, a diminuição da intervenção estatal na economia, do excessivo número de empresas estatais ineficientes, bem como a tentativa de controle do déficit público, a fim de habilitar o Estado a cumprir com suas funções tradicionais. “Esse diagnóstico deu origem ao receituário da reforma que consistiria, basicamente, no trinômio estabilização, liberalização e privatização” (*Ibid.*, p. 3).

Nesse contexto de redefinição das atividades e responsabilidades estatais e de crise urbana, observa-se que paulatinamente passou-se a admitir, estimular e aplicar o instrumento da parceria público-privada, o qual no período do *welfare state* não era nem sequer objeto de discussão, diante da rigidez e do intervencionismo estatal. É evidente que esse estímulo deve-se à crise urbanística e à necessidade de superação de uma diversificada escala de desafios, considerando que, até os anos de 1950, a maioria da população brasileira morava no campo,

sendo que atualmente, além do expressivo crescimento demográfico, mais de 80% da população reside na área urbana, o que passou a exigir uma política pública muito mais ampla, envolvendo atuação conjunta ou coordenada dos atores públicos, privados e sociais, a fim de satisfazer as demandas de uma ampla concentração da sociedade em regiões extremamente adensadas, que passam por uma crise urbana, diante da falta de infraestruturas básicas, como saneamento, submoradias, transporte, emprego, segurança, além de saúde, educação e cultura. “É o que Maricato (2002: 22) chama da “tragédia urbana brasileira”, esse paradoxo entre a pujança e a mendicância nas cidades” (*Ibid.*, p. 4).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 atribuiu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, conforme previsto no capítulo que trata da organização político-administrativa do Estado.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Ao mesmo tempo, a Carta Magna ampliou o conjunto de atribuições legais dos municípios, de responsabilidades, mas sem o correspondente acréscimo econômico-financeiro, consoante previsto no artigo 30, que dispõe sobre a competência dos municípios.

Art. 30. Compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que em caráter essencial;

- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Esse descompasso entre o acréscimo das atribuições legais dos entes municipais em detrimento das limitações das contas públicas, dos recursos financeiros disponibilizados, além do aumento das demandas sociais, particularmente diante do grande crescimento demográfico e adensamento da população nas áreas urbanas, tem reduzido drasticamente a viabilidade de uma resposta estatal desejada, gerando também uma crise de governança. Nesse contexto, deve-se compreender a governança como “um processo dinâmico, através do qual se dá o desenvolvimento político, através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 8). Esse cenário faz com que a política pública volte-se aos novos instrumentos normatizados, como é o caso da parceria público-privada.

1.6.1 O planejamento estratégico situacional na gestão pública

Para melhor entendimento das questões relacionadas à capacidade técnica e a obsolescência instrumental da política urbana faz-se necessária a compreensão dos elementos que compõem o planejamento, que se constitui no pensar antes de agir, através de uma metodologia que permita propor objetivos, analisando e explicando as possibilidades, suas vantagens e desvantagens. Com a Constituição Federal de 1988, o planejamento deixou de atender meramente a vontade do governante, passando a ter caráter constitucional, por imposição legal, constituindo-se em mecanismo jurídico onde o administrador deve realizar a atividade governamental visando à realização de objetivos necessários a fim da consecução do desenvolvimento sob todos os seus aspectos, econômico, social, urbano, cultural, entre outros.

Particularmente sobre a política urbana, a Constituição Federal atribuiu ao Estado – a cada um dos entes federados - a função de planejar e gerir a cidade,

devendo as ações serem concentradas na promoção da função social da propriedade e no bem-estar de seus habitantes. O regime jurídico do planejamento urbanístico inclui o planejamento – ação da administração pública, pautada em leis, constituindo os planos urbanísticos – e a gestão urbana – que administra a situação. Assim, não é mais possível pensar numa política urbana baseada no improviso. Explanando sobre o significado de planejamento, Renato Clepf nos ensina:

O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com o modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. “E a mão invisível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a ‘mão invisível’ é incompetente, ou não existe. A confusão que se criou em torno do que seja planejamento é terrível e tem preço muito alto. (CLEPF, 2012)

Planejar é enumerar as futuras possibilidades, sem limitar-se às possibilidades verificadas no presente; em vez de aceitar de forma passiva as possibilidades advindas como conseqüências dos atos pretéritos, deve-se buscar criar um novo futuro. O planejamento deve ser pautado de um sentido democrático, sem necessariamente impor valores previamente estabelecidos. O problema é que a gestão pública, em regra, não demanda por planejamento, pois os planos não são baseados naquilo que efetivamente deverá ser realizado, acabando por ser realizado o que não foi planejado, de forma improvisada, por muitas vezes em caráter emergencial, até porque nas práticas de governo não há uma cultura de cobrança das promessas eleitorais, dos resultados a serem alcançados, o que favorece a improvisação. As conseqüências são óbvias, só aumentam os problemas não resolvidos, a percepção de incapacidade dos sistemas de governo, sendo certo de que se fossem praticadas as ferramentas disponibilizadas pelo planejamento a administração pública poderia ser muito melhor, mais eficaz e eficiente.

Em entrevista realizada por Franco Huertas (*Idem*) sobre o que é planejamento, o economista chileno Carlos Matus relata de forma primorosa o motivo da manutenção da improvisação na gestão pública, do oportunismo, em detrimento do planejamento como instrumento para realização de um sério desenvolvimento dos sistemas direcionais, o qual exige treinamento e conhecimentos técnicos específicos:

A improvisação reforça o ego do homem prático que vê nos métodos de planejamento uma ameaça a seu poder e a seu prestígio, ou uma ferramenta um tanto infantil e inocente. Em contrapartida, o planejamento, inclusive o tradicional, exige conhecimento especializado. A improvisação é a prática natural nos partidos políticos e esses partidos são os que preenchem as principais posições de poder no governo. Portanto, a improvisação está a favor da corrente dos fatos e o planejamento implica uma mudança no estilo de fazer política e de governo. (*Idem*)

É certo que nas duas últimas décadas a gestão pública tem buscado utilizar métodos de planejamento, mas o problema está nos objetivos traçados, que buscam mais viabilizar as cidades para atração de investimentos, objetivando o chamado *marketing das cidades*, do que torná-las mais qualificadas ao bem estar de seus habitantes. Nesse contexto, a abordagem de Carlos Matus sobre planejamento e estratégias políticas é devidamente oportuna a fim de análise da gestão pública.

O chileno Carlos Matus foi um dos principais pensadores do planejamento estratégico governamental, das estratégias políticas. Enquanto era Ministro da Economia do Governo Allende, em 1973, desenvolveu a proposta do planejamento estratégico situacional, em detrimento do planejamento tradicional ou normativo, diante de sua larga experiência como administrador público e consultor do Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES/CEPAL). Analisando o planejamento tradicional ou normativo, Matus apresenta crítica a seis de seus pressupostos de elaboração:

- 1- o sujeito e o objeto planejado são independentes;
- 2- existe apenas uma verdade para o diagnóstico;
- 3- o objeto planejado contém atores com comportamento previsíveis;
- 4- o poder não é um recurso escasso;
- 5- o planejamento tem por referência o desenho de um contexto previsível;
- 6- o plano refere-se a um conjunto de objetivos próprios e a situação final é conhecida. (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2009)

No planejamento tradicional, os objetivos dos planos são definidos considerando que deverão ser cumpridos estritamente, sem considerar a possibilidade de futuras mudanças na atual situação utilizada como embasamento para determinação dos objetivos. Diante dessa limitação imposta pelo planejamento tradicional à gestão pública, Matus adverte:

(...) planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto. (MATUS, 1993, p. 13)

Assim, em contraponto às críticas impostas aos pressupostos do planejamento tradicional, Matus passa a propor seis pressupostos ao planejamento estratégico:

- 1- o ator que planeja não tem assegurada sua capacidade de controlar a realidade, porque isso dependerá da ação de outros atores;
- 2- existe mais de uma explicação para a realidade, em função dos vários atores;
- 3- vários atores sociais enfrentam-se, com objetivos conflitantes;
- 4- o poder é escasso e o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura;
- 5- a incerteza é predominante;
- 6- o governante lida com problemas no tempo, e com solução aberta à criação e ao conflito. (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2009)

Diante desses apontamentos sobre os pressupostos ao planejamento estratégico, é salutar destacar os quatro pontos facilitadores de sua realização:

- a) deve existir uma ação deliberada para construir o futuro ou influir sobre o futuro;
- b) o planejamento e seu sucesso não é um ato solitário, mas envolve o comprometimento do conjunto de agentes que atuam na condução do processo;
- c) o planejamento não é algo estático, ele se transforma em virtude dos fatos;
- d) o planejamento estratégico permite o equilíbrio de uma organização e propicia definir a sua trajetória a longo prazo. (*Idem*)

Para Matus no processo de planejamento é evidente a ideia de conflitos, que busca se contrapor à possibilidade de mudança, devido a diferenças de visões e opiniões entre os indivíduos, “que podem aceitar a nossa proposta de futuro no todo ou em parte, ou simplesmente recusar esta possibilidade” (MATUS, 1993, p. 14). Estando o planejamento ligado a mudanças, é inegável a ocorrência de conflitos, principalmente quando aplicado na administração pública, pelo fato de, por um lado, envolver diversos atores com interesses, por muitas vezes, antagônicos e, de outro lado, a definição de prioridades, que nem sempre atende os interesses de

todos os atores envolvidos. “Em outras palavras, planejar implica na identificação dos agentes interessados, além da definição de mecanismos de articulação dos mesmos, visando à consecução de objetivos e a estratégia (forma) de alcançá-los” (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2009).

Seguindo o planejamento estratégico situacional (PES), o governo deveria estabelecer um plano a fim de estabelecer a direção a seguir, seus objetivos, recursos, competências, meios de implementação, traçando um liame entre a política e a gestão pública. Conforme Matus, trata-se de um instrumento que “busca tratar dos problemas de transformação social e deve ser aplicada de forma sistemática e com rigor no acompanhamento das ações pré-definidas, além de considerar os agentes que atuam por vezes em cooperação ou em conflito” (MATUS, 1996a, p. 22).

Matus demonstra o ambiente do gestor público sob três vértices de um triângulo que devem se encontrar sempre em articulação: no primeiro vértice há o projeto de governo ou o plano, que apresenta a direção a seguir; o segundo vértice coloca a capacidade de governo, a sua competência técnica e os recursos financeiros previstos; no terceiro vértice há a governabilidade, a capacidade de articulação entre os atores envolvidos. Atendendo essa articulação entre os vértices, o planejamento estratégico situacional possibilita:

- a) decidir e atuar de forma efetiva;
- b) alterar metas e objetivos no curso da implantação, pois a intervenção governamental não é homogênea ou permanente, mas se altera ao longo do tempo, de acordo com as situações conjunturais que se apresentam;
- c) administrar conflitos, permitindo a convergência de interesses em prol de um objetivo comum e propõe transformar o plano em realidade, assim, planejamento e ação são inseparáveis. (*Idem*)

O planejamento estratégico situacional capacita o governo para atender a sua função de transformação da realidade, organizando suas ações através de metas flexíveis, considerando a complexidade da diversidade dos atores e dos problemas a serem transpostos, realizando revisões constantes no plano, diante das modificações introduzidas no cenário.

A seleção da agenda do governante constrói de antemão a possibilidade do manejo inteligente dos três cintos de governo. Se o governante improvisa, com base em sua experiência e arte, apenas

por acaso conseguirá um ajuste compensatório dos três cintos. Ao contrário, o planejamento estratégico público moderno, a principal ferramenta do governante, permite manejar e monitorar os resultados obtidos pelo governo e realizar o cálculo de previsão sobre o manejo dos três cintos. (MATUS, 1996c)

O planejamento estratégico situacional busca a governabilidade através de objetivos claros, com um sistema coordenado de programas, projetos e ações, além da articulação entre os diversos atores, viabilizando a administração dos conflitos. “Uma estrutura de governo integrada e articulada com o plano constitui um território propício para uma gestão sem improvisos” (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2009). Nesse mesmo sentido aduz Matus:

A governabilidade do sistema não é indiferente à capacidade de governo nem à profundidade das mudanças pretendidas pelo projeto de governo (triângulo de governo). As relações de força políticas e econômicas, internas e externas, geradas em torno da equipe de governo e de seu projeto, explicam o balanço da governabilidade. (MATUS, 1996c)

A governabilidade depende de ações capazes de articular os diversos atores envolvidos, de forma a amenizar as diversidades e os conflitos, possibilitando o envolvimento de todos na elaboração e execução do plano, sendo o planejamento estratégico situacional instrumento de articulação entre as políticas e os atores, na busca de uma gestão pública mais eficiente.

1.6.2 Estratégias políticas segundo Matus

Diante do estudo sobre o planejamento estratégico público moderno como principal ferramenta do governante, Matus trata também dos modos de administrar a política, ou seja, das estratégias políticas. Para compreensão delas, inicialmente deve-se buscar entender o significado de estratégia nesse contexto. Estratégia é a técnica de tratar a incerteza do futuro, apesar da identificação dos atores envolvidos, diante da diversidade de interesses, motivadora da cooperação e do conflito. “A estratégia refere-se ao modo de solucionar um problema de interação cooperativa ou conflitiva entre dois ou mais indivíduos [...]” (MATUS, 1996b, p. 14). Pode ser interpretada como o “modo de lidar ou cooperar com o outro em um jogo social para vencer sua resistência ou obter sua colaboração” (*Ibid.*, p. 28).

Na teoria e na prática política, a análise estratégica acompanha um pensamento pendular. Num extremo há a estratégia de cooperação, com informações abertas e objetivos transparentes, onde as partes buscam coordenar objetivos nem sempre compatíveis, que dependem da colaboração das partes para serem alcançados, já que por muitas vezes os autores não podem alcançá-los individualmente. No outro extremo há a estratégia de confronto, onde são medidas forças opostas, saindo vencedora apenas uma das partes. Na maioria das vezes o confronto e a cooperação são excludentes, porém, apesar de antagônicas, há situações em que elas podem coexistir. Ainda, há o jogo de confrontação violenta, cujo objetivo é impor a vontade de um dos atores, anulando a força do outro, deixando-o sem liberdade de ação ou escolha, com o uso extremo das armas.

A própria democracia é um jogo de cooperação e de oposição. Na ausência de cooperação o jogo fecha-se e explode em uma escalada crescente de tensão conflitiva. Mas, sem oposição entre as partes, desaparece a consulta democrática, e a alternativa são os acordos de cúpula. O confronto é portanto essencial para a diferenciação política no campo ideológico e para a gestação do consenso dominante (*Ibid.*, p. 16)

A adoção dessas estratégias depende do estilo político do ator, das suas normas de ética, do que considera permitido ou proibido, até porque “a palavra estratégia é vazia de significado fora do contexto político ao qual serve” (*Ibid.*, p. 18). Cada ator envolvido no processo tem um ponto de observação da realidade, fazendo com que veja algumas coisas que estão ao seu alcance, sendo-lhes outras ocultas. A visão das coisas é limitada pelos conceitos que lhe foram pré-estabelecidos, sendo capaz de distinguir algumas coisas, entretanto outras não, por não lhe chamar a atenção dentro de um determinado cenário.

Na tentativa de se chegar à melhor estratégia, de acordo com Matus (*Ibid.*, p. 65-75) cabe aos seus atores adotarem princípios estratégicos positivos, dentre os quais é possível destacar cinco deles. Em primeiro lugar devem realizar a avaliação eficaz da situação, ou seja, conhecer a realidade em toda sua complexidade, considerando o ponto de vista de todos os atores, a partir de uma posição de interesse e com o objetivo de ação. Essa análise, cuja finalidade é a compreensão da realidade, deve trazer um diagnóstico sobre a normatização existente e avaliar a situação considerando todas as verdades apresentadas pelos

atores em conflito. O segundo princípio se constitui na adequação na relação recurso-objetivo, devendo ser propostos objetivos limitados aos recursos disponíveis e à avaliação das situações futuras, ou seja, deve-se aspirar a objetivos realizáveis. O terceiro princípio considera a concentração e a continuidade estratégica, devendo os atores se concentrarem nos objetivos mais importantes, nele direcionando-se, mesmo que seja necessária a sua adaptação a eventuais novas circunstâncias. O quarto princípio, nomeado rodeio tático e exploração da fraqueza do outro, trata de circunstâncias que podem surgir durante a trajetória do plano, entre a situação inicial e o objetivo traçado exigindo o rodeio tático, através da postergação provisória do objetivo, buscando o seu êxito, podendo oportunamente explorar eventual fraqueza de outro ator. O quinto e último princípio trata da economia de recursos, devendo ser realizado o uso racional dos recursos econômicos, com proteção dos recursos escassos, sem a busca de adversários desnecessários, preferindo a cooperação, mesmo que momentaneamente determinado objetivo não seja atingido, desde que haja uma compensação futura.

Nesse contexto, Matus faz considerações sobre três diferentes estilos de fazer política, analisando três atores distintos de grande valor à história humana.

O estilo Chimpanzé, adotado por Trujillo, o tiranete dominicano, se caracteriza por uma metodologia do embrutecimento, podendo ser comparado ao estilo de vida desses animais, cujas relações são de dominação e submissão, de alianças transitórias e rivalidades permanentes, com anulação das ameaças rivais a fim de alcançar e manter o poder, de seu uso em benefício próprio, sem projeto social. Sendo assim, esse estilo político pode ser comparado a feroz competição entre as corporações econômicas, devendo-se observar que a teoria econômica liberal apesar de também se constituir num projeto individual, com forte opressão social, tem em pauta um projeto coletivo, necessário à manutenção do capitalismo.

O conceito de animal político cunhado por Aristóteles ajusta-se muito bem ao chimpanzé. Dois chimpanzés podem unir-se em dupla só para depor um terceiro que detenha uma posição hierárquica superior. Depois de derrubá-lo, a aliança perde o seu objetivo e surge uma nova conspiração para destituir o antigo aliado. [...] A manada deve obedecer enquanto o chefe a conduz guiado pelo capricho e pelo instinto. (*Ibid.*, p. 19)

O estilo Maquiavel, é o adotado por Lênin, o líder criador da ex-União Soviética. Trata-se de um estilo um pouco mais avançado, equivalente ao chimpanzé alfabetizado. Com superação do objetivo pessoal (marca do estilo chimpanzé) advém um projeto coletivo, social, que transcende ao chefe, devendo-se adequar ao projeto as normas éticas. O problema é que apesar do chefe estar a serviço do objetivo traçado no projeto, personifica-o de tal forma que passa a confundir-se com o projeto. “Tudo gira em torno de um projeto e de uma ideologia que exigem mando e subordinação” (*Ibid.*, p. 21). É amparado na ideia de que o projeto parece ser inviável sem o comando do chefe. A política é pautada em aliados e adversários, com o fim superior de realização do projeto, independentemente de ser admitido pela maioria ou não, já que é considerado o melhor, justificando a subordinação e a violência em defesa de seus objetivos, bem como a desigualdade no exercício de direitos individuais. “O poder é fonte de privilégios” (*Idem*).

No estilo Ghandi, adotado pelo dirigente homônimo pacifista da Índia independente, a ética e os valores passam para o primeiro plano. Aqui o adversário deixa de ser tratado como inimigo e o projeto é baseado no consenso, na cooperação e nos meios pacíficos. O líder não tem privilégios, não precisa da utilização da força física e seu exemplo pessoal personifica a honestidade, a igualdade e a credibilidade no governo.

O projeto consiste na auto-regulação das aspirações e desejos individuais em uma cultura sistêmica, mas na qual o outro está sempre presente, não como adversário que deve ser vencido, mas como companheiro reconhecido com o qual se deve conviver. (*Ibid.*, p. 23)

A estratégia no estilo Ghandi é embasada no diálogo, na negociação cooperativa, na eliminação das desigualdades; “é flexível, aberto à mudança da realidade e à compreensão de outras posições; não receia contradizer-se se acredita que assim se aproxima mais do que é certo” (*Ibid.*, p. 24).

É evidente a impossibilidade de, estritamente, apenas um desses estilos ser utilizado por um governo, considerando a complexidade entre a realidade social, os atores e as práticas políticas de cada governo. Portanto, em regra, ocorre uma política combinada dos três estilos em diferentes proporções.

Conforme já abordado, a estratégia é técnica para solução de problemas a fim de interação cooperativa ou conflitiva em determinado jogo social,

vencendo a resistência ou obtendo a colaboração dos atores envolvidos. Assim, a estratégia do jogo social constitui o momento estratégico de um plano, referente à terceira fase do planejamento estratégico situacional, que elimina a ruptura epistemológica, permitindo a continuidade entre a compreensão do passado e a exploração do futuro, favorecendo o conceito de operação e ação, bases do plano (*Ibid.*, p. 214).

1.6.3 Planejamento estratégico público moderno e a parceria pública-privada

Como já mencionado desde o século XIX, o aparelho estatal sofreu uma série de incrementos, com aumento da responsabilidade pública, particularmente nas áreas de regulação e social. A partir da década de 1950, a gestão pública buscou a promoção técnica e a acumulação de capital. Nos anos de 1980, cresceu o investimento na área de infraestrutura em detrimento das políticas sociais. Por causa da escassez de recursos financeiros, muitos países buscaram transferir ao setor privado os investimentos em infraestrutura, através de privatizações, concessões e outras espécies de parcerias. No Brasil, o processo de redemocratização iniciado nos anos de 1980 trouxe a consolidação da democracia através da participação popular, que passou a cobrar uma gestão pública mais efetiva, junto à globalização trazida com o capitalismo internacional.

Assim, a obsolescência instrumental da política urbana tem como um de seus fatores a questão de que “cada fase atravessada pelo capitalismo – percebida pelo desenvolvimento das suas relações de produção e forças produtivas – apresenta uma solução urbana distinta associada a certas necessidades quanto à organização do trabalho e do espaço” (SMOLKA, 1986, p. 68), sendo que as políticas públicas, em regra, não têm sido capazes de acompanhar as alterações e modificações cíclicas do processo capitalista.

Nesse contexto foram realizadas reformas na administração pública, a fim de atender o aumento das demandas (sociopolíticas, econômicas e culturais), até no intuito de evitar uma crise de legitimidade do Estado, afinal é indiscutível que o orçamento público tem crescido numa progressão aritmética, enquanto que as demandas crescem em progressão geométrica. Assim, a atualização e adequação

dos instrumentos de gestão pública são imprescindíveis para o atendimento das demandas, particularmente as de cunho social.

Na década de 1990, buscou-se uma redefinição do papel do Estado. Pode-se colocar como seu ponto de partida o Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, momento em que o país deixa de adotar a política desenvolvimentista para seguir o Consenso de Washington, dando início a privatizações, concessões, permissões do setor público. Como ensina Bresser-Pereira (1991), o Consenso de Washington foi formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Departamento do Tesouro dos Estados Unidos), fundamentado em estudo do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, constituído por um conjunto de medidas baseado em dez regras, e tornou-se a política fundamental do Fundo Monetário Internacional a partir de 1990, sendo indicado para promoção do “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento, no intuito de superar a crise pela qual passavam.

O problema “da regulação” seria, portanto, aqui, o de compatibilizar acumulação (trabalho e insumos) com legitimidade (adesão social e estabilização política por neutralização dos conflitos), tendo o planejador papel de promotor do “multilinguismo negocial”. (ACSELRAD, 2004, p. 35)

A nova formatação do contrato administrativo de concessão do Estado ao privado, que flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, disponibilizada pela reforma do Estado, faz presumir, segundo Bresser-Pereira, que “o século XXI será o século onde o público não estatal poderá constituir-se numa dimensão chave da vida social” (BRESSER-PEREIRA, 1999b, p. 16), particularmente pelas inovações regulamentares sobre as formas de propriedade e de controle-social públicos não estatais. A concepção do público não estatal foi disseminada nos anos 1990, principalmente pelo economista Luís Carlos Bresser-Pereira, quando da transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado, sob o pressuposto de que o Estado burocrático, ineficiente e ineficaz não é capaz da execução adequada dos serviços públicos, obrigação que é transferida ao setor privado, que passa a receber recursos estatais para esse fim. É denominado ‘público’ por se tratar de serviços de responsabilidade do Estado, e ‘não estatal’ por ser executado pelo setor privado.

Dentre essas inovações, surge a parceria público-privada como um sistema atrativo ao “capital privado para a execução de obras públicas e serviços, por meio de concessão, bem como para a prestação de serviços que a administração pública seja usuária direta ou indireta” (LIMA; PAULA; PAULA, 2007, p. 92). Importa salientar a principal diferença entre a privatização e a parceria público-privada. Nesta não há venda de ativos, mas a concessão pelo poder público de um determinado direito ao setor privado, por um determinado espaço de tempo.

A coordenação dos diferentes campos de política urbana pressupõe a instauração de novos sistemas de barganha, aparecendo as “parcerias” como mecanismos de apoio aos mercados em substituição a políticas preexistentes de ordenamento dos mercados. (ACSELRAD, 2004, p. 31)

A parceria público-privada é uma modalidade de contrato administrativo em que o ente público e a organização privada compartilham os riscos do objeto do contrato, que é financiado através de recursos obtidos pelo setor privado, que assume a prestação de serviços ou a realização de empreendimentos públicos. A parceria público-privada está prevista na Lei 11.079/04, que em artigo 2º a define como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Este instrumento tem sido utilizado no intuito de agilizar processos de intervenção urbana, favorecendo a atração de investimentos externos diante da restrição fiscal e oferecendo prestação de serviços públicos mais eficientes, porém tem encontrado obstáculos, já que a limitada capacidade de integração e coordenação da gestão pública e a obsolescência da máquina administrativa têm dificultado sobremaneira a sua efetivação, especialmente no que tange ao atendimento das demandas sociais, do direito à cidade.

A introdução da parceria público-privada ocorre num contexto de grandes transformações, seja quanto às funções estatais, redefinição das orientações político-ideológicas e o próprio cenário urbano. A cidade contemporânea passa a ser objeto de exploração econômica na produção e manutenção de infraestrutura. A prestação de serviços tradicionalmente realizada pelo Estado tem sua demanda diversificada e aumentada, reduzindo sua produtividade e aumentando seu custo unitário. Verifica-se, pois, uma inversão de papéis desempenhados pelos atores envolvidos. O Estado passa, então, a provedor, enquanto que o privado, a executor das atividades de responsabilidade do Estado, o

que exige o advento de mecanismos de controle social mais eficientes, ágeis, dinâmicos, a fim de que sejam observados o atendimento ao interesse público e à equidade social.

O desafio apresentado pela parceria é a transformação, da capacitação gerencial do setor privado de modo a habilitá-lo a se tornar gestor de empreendimentos públicos. Ele terá que se ater a questões de investimento, risco, incerteza, taxa de retorno, etc. em relação aos quais, atualmente, se vê desobrigado de responsabilidades. Como a forma de remuneração de sua atuação pode depender desses fatores, deverá estar preparado para envolver-se, de modo transparente, com diferentes atores sociais, discutindo questões como a formação dos preços e a fixação de tarifas públicas. (FINGERMANN; LOUREIRO, 1992, p. 35)

Nesse mesmo sentido, Giancarlo Mazzocchi, ao tratar da relação entre o público e o privado nas administrações locais italianas, relata que precisam “aprender a separar, muito mais do que fazem, a produção do serviço, que é coisa que uma empresa particular pode fazer, da distribuição do serviço, que é a administração pública que tem que fazer, assim como tem de realizar o controle dessa produção” (MAZZOCCHI, 1992, p. 50). Conclui-se ser esta a estratégia pertinente à realidade brasileira.

Tratando-se a parceria público-privada de arranjos interorganizacionais que envolvem diferenciados atores – setor público com objetivos sociais, setor privado com objetivos econômicos, além do terceiro setor –, tendo os contratos grande diversidade de objetos, além da dificuldade de distribuição dos riscos entre os parceiros, que exige uma adequada avaliação de risco e de determinação de preço, considerando os interesses de todos os atores envolvidos, para sua implementação é necessário sejam observados os parâmetros previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. As exigências impostas em referida norma garantem a transparência na aplicação dos recursos públicos e adequada distribuição dos riscos, evitando excessiva oneração ao ente público e lucro excessivo ao setor privado, em detrimento do fim social.

Apesar da evidente aplicabilidade da parceria público-privada, este instrumento se constitui de complexo processo. Diante disso, um dos motivos que têm dificultado a sua utilização é a falta de conhecimento sobre seus benefícios, conceitos, vantagens, desvantagens, já que essas informações têm sido pouco difundidas entre os setores públicos e privados, bem como nas universidades. Os

gestores públicos deveriam passar por treinamentos, e o tema estar inserido em concursos públicos das áreas envolvidas. Nas universidades, é necessária a implementação de cadeiras multidisciplinares abordando aspectos jurídicos, econômicos, sociais e projetos de engenharia e arquitetura para sua compreensão e divulgação. A divulgação da parceria público-privada a todos os atores envolvidos permitirá sua adequada implementação, já que “como premissa deve proporcionar ao setor público alguma economia mensurável e real ganho de eficiência, caso contrário, corre o risco de tornar-se apenas uma forma de deslocar gastos presentes para endividamento no futuro” (PINTO; GODOY; RIBEIRO, 2011, p. 70).

Verifica-se, pois, que a reforma e a redefinição do papel do Estado não têm atingido o objetivo de buscar uma administração pública mais eficiente (fazer certo as coisas) e eficaz (fazer as coisas certas). “O estado tem se mostrado ineficiente no seu papel de gestor da cidade, mesmo com a participação por meio de investimentos da iniciativa privada e a fiscalização da sociedade” (BARROSO, 2012), considerando as divergências causadas pelos poucos exemplos de parceria público-privada realizados em nosso país, particularmente no município de São Paulo através das operações urbanas, conforme se verá adiante, até porque “a condição básica para a eficácia da nova relação supõe que o setor público tenha capacidade de planejar, projetar, administrar e controlar as intervenções, isto é, tenha condições técnicas para a tomada de decisões [...]” (PINTO; GODOY; RIBEIRO, 2011, p. 70).

O acesso a informações é primordial ao efetivo controle social, que se dá pela proximidade entre a administração pública e os cidadãos – burocracia pública, grupos privados e sociedade civil –, a fim de controlar as políticas públicas, o que é favorecido pela descentralização política, administrativa e financeira, “não apenas como uma eventual política de governo, mas como uma política de Estado, desenvolvendo-se como processo continuado de aprimoramento” (FINGERMANN; LOUREIRO, 1992, p. 38).

A fim de assegurar a transparência das informações, em 18 de novembro de 2011, adveio a Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação Pública, que prevê:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de

garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Com essa norma, qualquer pessoa pode ter acesso a documentos e informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos, desde que não sejam classificadas como sigilosas em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Importante salientar que se trata de evidente diferencial entre o planejamento estratégico público e o privado, já que no âmbito empresarial dentre os seus valores se encontra o sigilo de informações, tanto que se constitui em crime falimentar a violação de sigilo empresarial que contribua para o estado de inviabilidade econômica ou financeira do devedor, consoante prescreve o art. 169, da Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária.

Art. 169. Violar, explorar ou divulgar, sem justa causa, sigilo empresarial ou dados confidenciais sobre operações ou serviços, contribuindo para a condução do devedor a estado de inviabilidade econômica ou financeira.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Apesar da reforma e da redefinição do papel estatal, a organização do Estado manteve-se obsoleta, devido ao envelhecimento das organizações públicas, à não continuidade da agenda da reforma do Estado, à dificuldade de coordenação e eficiência da gestão pública, bem como à falta de instrumento de avaliação e readequação das organizações públicas. As inovações trazidas pela parceria público-privada são incompatíveis com este contexto, pois as políticas de estímulo a essas inovações exigem interação e cooperação entre os setores público e privado. A mera presença do Estado na esfera econômica não é mais suficiente; sendo assim, é necessária uma relação mais complexa intermediada pelo conhecimento técnico, por ativos intangíveis.

A obsolescência instrumental da política urbana advém da insegurança jurídica pela presença de marcos regulatórios frágeis e de complexa adequação e operacionalização ao instrumento da parceria público-privada, trazendo riscos a todos os atores envolvidos no processo, e insegurança nas relações público-privadas, pois não atendem aos preceitos previstos nos artigos 218 e 219 da

Constituição Federal, de promoção e incentivo ao setor privado no desenvolvimento científico, pesquisa e capacitação técnica, viabilizadores do adequado desenvolvimento e o bem-estar da população.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

[...]

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Diante da obsolescência instrumental da política urbana e da necessidade de adequação da capacidade técnica estatal, a parceria público-privada para se agregar definitivamente à administração pública depende da atenção de todos os atores envolvidos, não só dos parceiros público e privado, mas precipuamente dos atores sociais para verificação do equilíbrio entre os ganhos sociais e econômicos, o que ainda não se firmou como realidade prática no Brasil. É necessário um efetivo controle social das políticas públicas, além da especificação de critérios mínimos ao ator privado considerando as contrapartidas obtidas, os benefícios concedidos que, em regra, têm gerado evidente valorização imobiliária diante da requalificação de áreas urbanas, sem correspondentes benefícios à parcela mais carente da população, dando causa à segregação social, não se observando a equidade social. Afinal, é com a prática que vem o aperfeiçoamento e amadurecimento dos instrumentos de gestão pública, possibilitando a mitigação dos riscos aos parceiros e o fortalecimento de seus interesses, particularmente da efetivação dos princípios inerentes ao direito à cidade.

2 O INSTRUMENTO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: SEU ADVENTO NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E AS EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS.

O atual modelo de urbanização de novas áreas e revitalização de áreas degradadas apresenta novo paradigma de desenvolvimento, baseando-se na compatibilidade de interesses do capital, da administração pública e da comunidade em geral, sob processo democrático, o que possibilita a definição de planejamento através de ações integradas e políticas complementares, não se atentando apenas ao presente, mas com uma visão futura, sendo fundamental, para isso, nas palavras de Vicente Del Rio “a utilização de instrumental de planejamento e implementação moderno, flexível e pragmático, que possa privilegiar a exequibilidade, a qualidade do todo e do detalhe” (RIO, 1993, p. 61). Nesse contexto, são introduzidos novos instrumentos urbanísticos, dentre eles a parceria público-privada.

2.1 O instrumento da parceria público-privada: terminologia

O Dicionário Aulete define o vocábulo parceria como a “união de duas ou mais pessoas, organizações, governos etc. para certo fim de interesse comum; SOCIEDADE: parceria do Estado com o setor privado”.

Di Pietro (2002, p. 34) afirma que no contexto jurídico “o vocábulo parceria é utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público”.

Apesar de todo o empenho doutrinário e normativo para sua definição terminológica, o termo parceria público-privada tem sido utilizado com diversas conotações, suficientes para precisar a cooperação entre os parceiros público e privado, mas não quanto à conciliação entre os interesses dos atores sociais envolvidos.

O instrumento desse tipo de parceria como componente de arranjo organizacional entre os setores público e privado envolve a cooperação entre os parceiros com o objetivo de implantar projetos e prover serviços. Constitui-se em instrumento alternativo à privatização quando a venda de ativos não é apropriada,

integrando responsabilidades e alocação de tarefas e financiamento para o parceiro privado.

A definição de parceria público-privada tem como foco central a partilha de responsabilidades, riscos, recompensas e definições no processo decisório. Nos países europeus é adotado conceito mais abrangente incluindo diferentes espécies de arranjos desde a terceirização de serviços até a privatização parcial ou total de ativos.

Atualmente, não existe uma definição específica para PPPs na Europa. Cada tipo de arranjo é definido pela legislação individual que governa as estruturas operacionais e de licitação (EUROPEAN COMMISSION, 2003). Contudo, a “Interpretative Communication on Concessions” (EUROPEAN COMMISSION, 2000) sugere que o principal critério para distinguir as concessões e as PPPs corresponde à alocação de riscos dos contratos, uma vez que as concessões tenderiam a transferir um maior nível de riscos comerciais para o setor privado. (GRILO, 2008, p. 44-45)

Quando da introdução da parceria público-privada no Brasil, a sua terminologia abrangia diversas modalidades de associações entre o setor público e privado, a fim de prover infraestrutura e serviços públicos.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e traz diretrizes gerais da política urbana, não faz previsão específica à parceria público-privada, mas incorpora a sua ideia como instrumento facilitador da construção de cidades sustentáveis, ao estabelecer dentre as diretrizes gerais da política urbana a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (art. 2º, III).

Referida norma também apresenta instrumentos de planejamento e gestão voltados à obtenção do principal escopo da política urbana, que é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*). Dentre estes instrumentos convém destacar aqueles que preveem para sua implementação a articulação entre o setor público e o privado, enquadrando-se na perspectiva da parceria público-privada, quais sejam: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, as operações urbanas consorciadas, o consórcio imobiliário e o direito de superfície.

A **operação urbana consorciada** se constitui num conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo ente público, com a participação do setor privado e demais atores sociais com o escopo de “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (art. 32, § 1º, da Lei nº 10.257/2001). Trata-se de instrumento que melhor se caracteriza como parceria público-privada, pelo fato do comprometimento do capital privado ser inerente à sua natureza, pela escala dos empreendimentos, por prever a criação de um órgão gestor de fundo específico para sua viabilidade financeira, além de se oficializar através de um contrato. Dentre suas características, é interessante relatar suas principais vantagens:

- Exigência de projeto urbanístico, conforme especificações previstas no art. 33, do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, particularmente pelo fato de que o plano é de médio a longo prazo, devendo ser seguido por diversas administrações.

Art. 33 Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I - definição da área a ser atingida;
- II - programa básico de ocupação da área;
- III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV - finalidades da operação;
- V - estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;
- VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

- Exigências ambientais. O Estatuto da Cidade prevê no art. 33, V, que o plano da operação urbana deve conter, entre outros requisitos, no mínimo, estudo prévio de impacto de vizinhança. De forma complementar, o Plano Diretor do Município de São Paulo exige aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA / RIMA), de acordo com o art. 141, VI, da Lei 16.050/2014). Essas exigências ambientais trazem como vantagens, por um lado, os debates durante a elaboração e antes da implantação do plano com os atores sociais, por outro lado, trazem segurança ao parceiro privado e aos investidores quanto à aprovação do plano.

- Controle compartilhado com a sociedade, de acordo com a representatividade regulada pelo Estatuto da Cidade para as operações urbanas (art. 33, VII), possibilitando transparência na aplicação dos recursos, com constante sintonia entre a prefeitura, moradores, usuários permanente, proprietários de terrenos, investidores privados, ambientalistas e outros atores sociais, consoante art. 32, § 1º, da Lei nº 10.257/2001. Dentre os atores sociais, entidades de profissionais, envolvidas nas operações urbanas no município de São Paulo destacam-se: Instituto Polis, IAB, Instituto de Engenharia, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI), União dos Movimentos de Moradia e Associação dos Moradores de Favelas.

- Equilíbrio na distribuição dos recursos obtidos, já que devem ser aplicados exclusivamente no perímetro da própria operação urbana (art. 33, § 1º, Lei nº 10.257/2001), favorecendo melhoria na infraestrutura das regiões de maior atração para investimentos, a serem financiadas em grande parte pelo setor privado, disponibilizando recursos orçamentários para atendimento de regiões periféricas e carentes. Por outro lado, parte da receita dos CEPAC pode financiar, no perímetro da operação urbana, melhorias sociais e ambientais, conforme art. 34, *caput*, da Lei nº 10.257/2001.

Art. 34 A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

- A possibilidade de implantação de infraestrutura no perímetro da operação urbana antes do adensamento beneficia moradores e usuários, reduz a possibilidade de desequilíbrio do sistema viário, além de assegurar a valorização para o parceiro privado e o investidor, facilitando o planejamento de novos investimentos e criando novo produto de investimento mobiliário, com lastro imobiliário, pelo fato dos CEPAC serem livremente negociados através de leilão, de acordo com o art. 34, *caput* e § 1º, da Lei nº 10.257/2001.

Assim, para que o projeto instituído cumpra seus objetivos a serem previstos em lei específica, é imprescindível a observância das três constantes previstas na norma: transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A operação urbana consorciada tem por escopo a reestruturação – recuperação, preservação ou transformação – de determinada área urbana, através da flexibilização de normas urbanísticas, particularmente quanto aos índices construtivos, parâmetros de parcelamento e diretrizes de uso e ocupação do solo, respaldando “projetos de renovação urbana nos moldes implementados no exterior – ainda que não seja a única forma de viabilizá-los e nem seja utilizado apenas com essa finalidade” (BRITO, 2005, p. 12). A contrapartida financeira exigida do parceiro privado deve ser utilizada exclusivamente em intervenções pré-definidas e aprovadas, na área da própria operação urbana. O pagamento da contrapartida pode ser realizado em dinheiro ou pela compra de títulos em Bolsa de Valores, os CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção.

Cumprе ressaltar que antes do advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o referido instrumento era nominado apenas como Operação Urbana, diferenciando-se pelo fato de que não havia obrigatoriedade de existência de programa de intervenções definidos, sendo assim a gestão nem sempre era compartilhada entre o ente público e a sociedade civil, bem como o pagamento de contrapartidas só poderia ser realizado em dinheiro ou através de realização de obras. As operações urbanas consorciadas, para se adequarem ao Estatuto da Cidade, devem possuir programa de intervenções definido, a gestão é compartilhada entre o parceiro público e a sociedade civil e, ainda, é permitida a utilização de CEPAC como forma de pagamento.

A **outorga onerosa do direito de construir** permite que o plano diretor fixe áreas urbanas onde o direito de construir possa ser exercido “acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (art. 28, da Lei nº 10.257/2001). O Estatuto da Cidade não define o quantitativo do coeficiente de aproveitamento básico, ou seja, a relação entre a área edificável e a área do terreno, incumbência que cabe ao município, dentro do seu processo de planejamento, o que permite dar tratamento diferenciado a áreas específicas, considerando o interesse do poder público no seu percentual de adensamento.

Cabe à lei geral de zoneamento do município definir as zonas de uso, o quanto se pode construir (coeficiente de aproveitamento) em cada região, qual a projeção do terreno que se pode ocupar (taxa de ocupação) e quais os usos permitidos. Os coeficientes de aproveitamento são divididos em: i) mínimo: abaixo do qual é considerado que a propriedade não cumpre sua função social, sujeitando o proprietário a sanções; ii) básico: é aquele ao qual o proprietário do terreno tem direito, sem ônus; iii) máximo: é o limite do que pode ser construído no terreno mediante pagamento para a Prefeitura, ou seja, a outorga onerosa por área adicional de construção, cujos recursos são direcionados ao Fundo Municipal de Urbanização e utilizados em todo o município.

A contrapartida a ser prestada pelo beneficiário deve ser calculada considerando os valores a serem despendidos pelo poder público no atendimento à população que irá adensar aquela região. Os recursos auferidos em referida contrapartida podem ser aplicados, por exemplo, na regularização fundiária, execução de projetos de habitações de interesse social, implementação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e áreas verdes, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, entre outros. Esse instrumento visa a proporcionar uma ocupação voltada ao melhor aproveitamento dos imóveis localizados na região em que foi permitida a alteração do uso, nunca com o intuito de atender interesses dos proprietários.

Sob a perspectiva da parceria público-privada, a outorga onerosa se caracteriza como uma de suas espécies por se tratar de instrumento normativo, cujo acordo entre as partes deve ser formalizado através de contrato específico, resguardando-se a prerrogativa do interesse público quanto à função social da propriedade a fim de determinação dos coeficientes básicos e máximos de aproveitamento do solo. Ademais, o escopo lucrativo se faz presente a ambas as partes, “já que o poder público controla a atividade e retém dividendos, além de cumprir parte dos objetivos da política urbana, e o setor privado obtém ganhos de valorização e aproveitamento do solo” (BRITO, 2005, p. 12)

O **consórcio imobiliário**, consoante art. 46, da Lei nº 10.257/2001, possibilita que o proprietário de imóvel objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, por se caracterizar como “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” (art. 5º). através de lei específica, transfira-o ao município para realização das obras, recebendo como pagamento unidades

imobiliárias urbanizadas ou edificadas, tendo como principal escopo viabilizar planos de urbanização ou edificação em áreas carentes de infraestrutura e que apresentem imóveis subutilizados ou que cumpram sua função social, cujo contexto impeça que os próprios titulares promovam seu pertinente aproveitamento. O consórcio imobiliário é considerado espécie de parceria público-privada por prever a cooperação formal entre os setores público e privado, a fim de realização de projeto com proveito a ambos os parceiros, mas de interesse público.

O **direito de superfície**, previsto nos artigos 21 a 24 do Estatuto da Cidade, no âmbito urbanístico se constitui na transferência do domínio útil de bem imóvel com o fim de dar-lhe destinação adequada às exigências impostas pela política urbana. “O proprietário de imóvel urbano que deva atender determinação do Poder Público, para dar ao seu imóvel a destinação exigida, poderá fazê-lo por intermédio de outra pessoa que, através de contrato se responsabilizará por tal obrigação” (MACRUZ; MACRUZ; MOREIRA, 2002, p. 87). Referido contrato pode ser realizado a título oneroso ou gratuito, por prazo determinado ou indeterminado. Por se tratar de direito real, é imprescindível sua formalização por escritura pública e o seu competente registro imobiliário (art. 1.369 da Lei nº 10.406/2002 – Código Civil c/c o art. 167, inciso I, item 39, da Lei nº 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos).

A concessão do direito de superfície nos moldes do Estatuto da Cidade não se limita à edificação ou plantio, mas presta-se, também, a favorecer o parcelamento do solo quando o proprietário da área não tiver condições de atender determinação do plano diretor de adensamento daquela localidade, viabilizando a eliminação ou evitando vazios urbanos. Nesse diapasão, o parcelamento é compreendido como a transformação de gleba indivisa em lotes urbanos edificáveis, não pressupondo atividade edilícia.

A partir do advento da Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, a sua definição foi limitada a “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (art. 2º, *caput*), diferenciando-se da concessão comum pela possibilidade de contraprestação, parcial ou total, por parte do parceiro público, diante da impossibilidade de recuperação pelo parceiro privado dos investimentos realizados através das cobranças de tarifas.

A principal diferença entre a parceria público-privada adotada em países europeus e no Brasil, que pode ser crucial para o seu sucesso, é que na

Europa são devidamente previstos os riscos transferidos ao parceiro privado, enquanto que a legislação brasileira não denota esta questão de forma nítida. Como esclarece Grilo (2008, p. 45), o risco pode “ser total ou parcialmente transferido para o setor privado nas concessões patrocinadas, o que dificilmente se aplicaria às concessões administrativas e, na prática, pode não ocorrer em uma concessão comum”.

Importa destacar que a Lei da parceria público-privada, conforme a seguir será analisada, traz como pontos determinantes para sua caracterização “a escala de intervenção e a inclusão da contraprestação por parte do poder público” (BRITO, 2005, p. 9).

Considerando as diversas definições e interpretações do instrumento, é possível compreender a **parceria público-privada** como um acordo formal, um contrato de longo prazo entre o setor público e o privado fundado na repartição objetiva de responsabilidades, riscos e recompensas, com utilização de habilidades e financiamento multisetoriais para a provisão de infraestrutura e serviços de interesse público.

2.2 Advento da parceria público-privada na política urbana brasileira

A realização da infraestrutura por todo o território nacional até meados do século XX era de responsabilidade do Estado, sendo este o principal agente fomentador e produtor da economia nacional por meio da industrialização, bem como da maioria dos setores da economia. Os recursos necessários aos investimentos eram muito elevados enquanto que o retorno era lento não sendo viável ao setor privado; por outro lado, a globalização ainda não se fazia presente e, nem mesmo, a política de investimentos internacionais. Nesse período, para realização dos investimentos em infraestrutura e fornecimento de bens e serviços, seja diretamente ou por meio de empresas estatais, o Estado se valia de recursos fiscais e financiamentos nacionais e internacionais, porém, principalmente a partir da década de 1970, com a restrição das fontes internacionais, além do fato de que os recursos fiscais já estavam em grande parte comprometidos para pagamento de dívidas anteriormente contraídas, os investimentos estatais foram extremamente reduzidos gerando uma estagnação estrutural por todo o país, especialmente nas

áreas de saneamento básico, transporte, energia e telecomunicações, que praticamente entraram em colapso, devido ao aumento da demanda pelo crescimento populacional, de sua centralização nas áreas urbanas, além do expressivo desenvolvimento industrial e comercial.

Em meados da década de 1980, o capitalismo sofreu mudanças significativas com a globalização, que trouxe novas demandas e desafios às cidades e aos entes públicos. Houve a abertura de mercados, a sua desregulamentação, um vertiginoso desenvolvimento da área de tecnologia das informações, advieram novos “padrões de investimento de capital, na localização e organização do setor produtivo e nos fluxos financeiros, e foram acompanhadas por movimentos de reforma do Estado em direção ao chamado Estado mínimo preconizado pelo neoliberalismo econômico” (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011, p. 214).

Ainda, ocorreram limitações orçamentárias fruto dos acréscimos de atribuições aos municípios pela Constituição Federal de 1988 sem o correspondente aumento na arrecadação e, posteriormente, a vigência da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que com a imposição dos princípios do equilíbrio e da eficiência à administração pública, eventualmente pode dificultar investimentos na área urbanística e de infraestrutura. Por outro lado, verificou-se o declínio do planejamento moderno e a ascensão do paradigma neoliberal. “Os efeitos de ampliação das desigualdades sociais e de agravamento dos desequilíbrios urbanos ante os processos econômicos mundializados são latentes no contexto da metrópole globalizada” (*Idem*). Nesse mesmo sentido, adverte Bresser-Pereira:

A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial foi imensa e plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia da sociedade civil, onde a opinião pública passa a ter importância crescente, mas ainda se fazem presentes os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes (BRESSER-PEREIRA, 2001 *apud* SAVI; ALBUQUERQUE, REBELATTO, 2009, p. 78).

Na década de 1990, com a superação do Estado burocrático e o advento do Estado democrático, regulador e mediador, buscou-se racionalizar a gestão pública dando início ao processo de privatização, incumbindo a administração pública da articulação dos meios de regulação e controle. A

globalização trouxe a competição não só ao setor privado, mas também entre as cidades, exigindo da administração local a utilização de práticas empresariais e, ainda, fazendo do setor privado interessante parceiro na produção do espaço. “A globalização demanda por uma cidade eficiente, atraente e equitativa, que se apresenta como desafio ao contexto atual” (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011, p. 214).

Nesse momento, a parceria do setor público com o privado passou a ser importante instrumento à nova gestão pública, que tenta mediar forças entre os vários segmentos sociais e econômicos e se ajustar às incertezas da economia, dada a possibilidade de revitalização de áreas degradadas com financiamento privado e de acréscimo na arrecadação tributária, além de seu caráter redistributivo (MARICATO; FERREIRA, 2002).

É importante destacar que nessa conjuntura o país passava por um longo período de recessão econômica; a iniciativa privada, ociosa, buscava mercados alternativos para o emprego de sua capacidade administrativa, empresarial e financeira e, por outro lado, a obsolescência estatal não permitia os investimentos necessários ao atendimento de todas as demandas sociais e do setor privado, frente ao aumento da demanda por infraestrutura e serviços de qualidade em contrapartida à imensa carga tributária. Diante desse quadro, o instrumento da parceria público-privada se apresentou apto a atender as necessidades públicas e privadas, por permitir sua aplicabilidade numa diversidade de atividades, pautando-se em projetos de infraestrutura, constituindo um trabalho em cooperação, de ambos os setores, a fim de oferecer infraestrutura e serviços à população.

2.2.1 Evolução dos instrumentos urbanísticos antecessores da parceria público-privada

Para compreensão da inserção da parceria público-privada na política urbana é preciso analisar a evolução dos instrumentos urbanísticos na política urbana brasileira. Antes da década de 1970, os instrumentos urbanísticos eram previstos de forma genérica e pouco detalhada. Com a intensificação do desenvolvimento urbano, mostrou-se necessário o controle do uso e ocupação do solo, o que ocorreu inicialmente com a determinação do coeficiente de aproveitamento máximo, ou seja, o fator pelo qual a área do lote deve ser

multiplicada para obtenção da área máxima de edificação, bem como a determinação das taxas de ocupação e recuo, com determinação do percentual máximo de construção horizontal permitida e os recuos frontais e laterais para cada lote. Neste momento, adveio o Código de Obras Arthur Saboya – Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929, que supriu a falta de regulamentação edilícia e de zoneamento no município de São Paulo.

Em meados da década de 1970, foi aventada a ideia de separar o direito de propriedade do direito de construir, traçando-se o conceito de solo criado, através de estudos realizados pelo CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – posteriormente transformado na Fundação Prefeito Faria Lima, culminando na Carta de Embu, datada de 12 de dezembro de 1976, elaborada por arquitetos, urbanistas, juristas e economistas, cujo texto, dada sua relevância, segue abaixo:

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à

coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação. (SILVA, 2010, p. 262-264)

O solo criado correspondente à área edificável além do coeficiente de aproveitamento para determinado lote, previsto na lei de zoneamento urbano e/ou no plano diretor do município. O solo criado pode ser obtido de forma onerosa, pelo empreendedor, através de uma compensação financeira ou física (dinheiro ou obras) considerando o ônus causado à infraestrutura equivalente ao adicional de área edificável. Apesar de o conceito e de todos os contornos do instrumento do solo criado terem sido formulados precisamente pela doutrina, o legislador não lhe deu normatividade jurídica positiva. A questão é que estas regulamentações atenderiam à 'cidade legal', às áreas urbanas usufruídas pela população de classe alta e média, sendo inviável a sua aplicação nas áreas irregulares, na 'cidade ilegal', que concentra a maior parte da população, caracterizada como de baixa renda e, até mesmo, miserável.

Com o acréscimo das atribuições estatais e a escassez de recursos para atender à crescente demanda de realização de infraestruturas, além da crise econômica atravessada pelo Brasil, os entes públicos passaram a enfrentar problemas pela obsolescência da gestão pública. Assim, durante a década de 1980, passou-se a se estabelecer a ocupação do solo valendo-se da venda do seu potencial construtivo e do solo criado, ou seja, da permissão de criação de áreas adicionais em pisos utilizáveis, mas não apoiados diretamente no solo. A

viabilização deste controle de ocupação ocorreu através dos instrumentos das operações urbanas consorciadas, visando à participação e contribuição dos empreendedores imobiliários no processo de urbanização e na realização de infraestruturas, as quais até então eram realizadas integralmente pelo poder público, usufruindo o setor imobiliário da valorização da terra. Posteriormente, diante da modificação do objetivo originário do solo criado de controle e equilíbrio do solo urbano, para uma visão de caráter redistributivo, adveio a outorga onerosa do direito de construir, instrumento presente no Estatuto da Cidade (artigo 4º, inciso V, letra 'n', da Lei nº 10.257/2001).

O solo criado constitui importante instrumento para controle do uso do solo e da valorização imobiliária, contribuindo à efetivação dos princípios da função social da propriedade e da separação do direito de construir e do direito de propriedade, tendo apresentado interessantes resultados a partir de meados da década de 1980 no município de São Paulo através das operações interligadas e, posteriormente, já na década de 1990, com as operações urbanas.

A presença desses instrumentos urbanísticos na política urbana brasileira foi sedimentada com o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), destinando-os à promoção de transformações urbanas estruturais, melhorias sociais e ambientais, através de ações coordenadas pelo ente público, com a participação do setor privado e de atores sociais. No município de São Paulo, referidos instrumentos se encontram presentes no revogado Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal nº 13.430/2002, na Lei de Zoneamento, Lei Municipal nº 13.885/2004, bem como no atual Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014).

Merece destaque, também, a introdução de outros instrumentos viabilizadores da inclusão social e da função social da propriedade urbana, como:

- a outorga onerosa do direito de construir, correspondente ao pagamento realizado pelo setor privado ao ente público diante da permissão para construção além do permitido pela legislação de uso e ocupação do solo (artigos 28 a 31, Lei nº 10.257/2001);
- direito de preempção, que se constitui no direito de preferência do poder público municipal para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares (artigo 25, Lei nº 10.257/2001);

- zonas especiais de interesse social, áreas urbanas demarcadas na lei de zoneamento, previstas no plano diretor, para assentamentos habitacionais de população de baixa renda (artigo 4º, inciso V, alínea "f", Lei 10.257/2001).

No município de São Paulo, referidos instrumentos estão presentes no seu Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 16.050/2014).

Particularmente quanto aos instrumentos da operação urbana consorciada e da zona especial de interesse social, bem como na busca de suas efetivações se faz necessária a utilização da outorga onerosa do direito de construir, sendo que no caso do município de São Paulo foi buscada inspiração no *plafond legal de densité*, que em 1975 foi instituído na França e a transferência de potencial construtivo - *development right transfer* - no Plano de Chicago em 1973.

Na França, a legislação proposta pelo Ministério do Equipamento visava corrigir a enorme distorção existente entre os altíssimos preços dos terrenos liberados para a construção de prédios altos e os preços baixos num bairro vizinho onde os limites para a construção eram rígidos. A lei francesa definiu então o coeficiente 1 para Paris e 1,5 para o resto da França.

No caso de Chicago, o solo criado foi motivado pelos conflitos decorrentes da aplicação da legislação de tombamento de bens com valor histórico. Quando tombavam um prédio de dois ou três andares em zonas onde era permitido construir edifícios, os proprietários se sentiam prejudicados, já que não poderiam exercer sobre seus terrenos plenamente o potencial virtual que lhes era concedido pela legislação, já que seu imóvel ficava congelado. Para que este prejuízo pudesse ser ressarcido, criou-se uma legislação que permitia ao proprietário transferir seu direito de construir para terceiros, em outra área onde esta limitação não existisse. (BRASIL, 2002, p. 66)

Nas operações urbanas consorciadas, transcende-se a visão tradicional do zoneamento urbano, há a introdução de uma nova visão contemporânea do projeto urbano, tem-se um instrumento legal que permite a parceria entre o público e o privado, em que as atividades que até então eram exclusivamente de competência estatal passam a ser realizadas através de financiamento e gestão privada, sendo certo que, se adequadamente utilizadas, favorecem a recuperação financeira da valorização imobiliária dos investimentos públicos em obras de infraestrutura.

O problema é a fragilidade desse instrumento já que, em regra, como será analisado a seguir, “os ganhos para a sociedade e para o ambiente construído

são pouco expressivos, ocorrendo predominantemente a atuação do setor privado em face da ausência de um projeto urbano” (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011, p. 213), favorecendo o interesse do mercado imobiliário. Advém ressaltar que referida observação é fruto da análise de estudos disponíveis a respeito de tema tão complexo e relevante, particularmente da análise realizada por José Roberto Bassul, arquiteto e urbanista, consultor legislativo do Senado Federal na área de política pública, sobre os avanços e obstáculos à implementação do Estatuto da Cidade, que afirma haver um crescimento da aplicação das operações urbanas consorciadas em diversas capitais, por se tratar de instrumento de interesse do mercado, já que as transformações urbanísticas obtidas “nem sempre constituem efetivo benefício para as populações atingidas pelas alterações das normas edilícias ou mesmo para a articulação das próprias funções urbanas” (BASSUL, 2011).

A operação urbana consorciada antes de ser prevista na Constituição Federal e consolidada em todo o território nacional com a sua incorporação no Estatuto da Cidade, no município de São Paulo, aparece pela primeira vez na proposta do Plano Diretor da gestão Mário Covas (1982-1984), com o fim de reduzir despesas públicas na realização de habitação popular, infraestrutura, equipamentos coletivos e reformas urbanísticas, principalmente nas regiões periféricas e mais carentes, sendo certo que este plano não chegou a ser aprovado.

Ainda na gestão de Mário Covas foi aprovada a Lei nº 9.725/1984 que prevê o instrumento da transferência do direito de construir, um dos princípios do solo criado, que permite a garantia de interesses coletivos sem obstar o direito de propriedade e sem onerar financeiramente o proprietário do imóvel, possibilitando a transferência do potencial construtivo não utilizado.

A presença de instrumentos participativos de intervenção urbana, que preveem a cooperação entre os setores público e privado, é retrato das mudanças qualitativas ocorridas na política urbana, que tem sua origem na redemocratização e nas mobilizações sociais, mas que dependem da articulação entre o público, o privado e o social para sua viabilização, constituindo-se na “conquista expressa por esta reforma urbana sob a forma de separação entre direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e a vigência da função social da propriedade urbana” (CYMBALISTA, 2006, p. 30).

Por outro lado, é evidente que a crise econômica favorece a articulação entre os diversos agentes a fim de realização de projetos voltados ao

desenvolvimento local. Entretanto essa não é a única perspectiva, pois o Estado paternalista, provedor de condições essenciais ao desenvolvimento econômico, encontra-se em situação de esgotamento diante do encerramento do longo período do paradigma nacional-desenvolvimentista, enquanto que o mercado não tem encontrado capacidade de equacionar os dilemas do neoliberalismo e nem os problemas econômicos e sociais.

É necessária a redefinição da relação entre o público e o privado, com interlocução entre os diversos representantes da sociedade, já que apesar do antagonismo existente, é viável a ação conjunta através da parceria, pelo fato de existirem, pelo menos, três objetivos comuns entre os setores público e privado: i) adequar a cidade às exigências da sociedade pós-industrial; ii) reorganizar os serviços sociais locais e, iii) favorecer uma ação conjunta no campo das organizações *non-profit* como, por exemplo, nas funções de natureza artística, cultural, lazer, parques e áreas verdes. (MAZZOCCHI, 1992, p. 49-51). “A relação público-privada requer muita imaginação, muita capacidade inovadora, muita flexibilidade e agilidade, mas principalmente muita disposição” (Idem).

2.2.2 A parceria público-privada no contexto atual

Acompanhando o cenário internacional, que já apresentava interessantes experiências na área de parcerias público-privada, com o fim de buscar investimentos financeiros e agregar conhecimento técnico especializado na área de gestão para suprir as novas demandas de infraestrutura e serviços de qualidade, no ano de 1995 é iniciada a reforma gerencial do Estado com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, objetivando o resgate da autonomia financeira e a implantação de novas políticas públicas, deixando o Estado de exercer a função empresarial para exercer a função regulatória, mais adequada à atuação estatal.

No ano de 2002, em âmbito nacional, foi iniciada a discussão para a implementação de um programa de parceria público-privada, que deu origem ao Projeto de Lei nº 2.546 de 2003, o qual com base na Lei de Licitações e Concessões de Serviços Públicos trouxe inovações permissionárias, pautadas no financiamento privado e no compartilhamento dos riscos, dando origem ao sistema de parceria

público-privada, implantada através da edição da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Referida norma é de extrema importância, já que a realização de projetos de parceria público-privada, conforme proposto por Angelo Caloia, pode-se dar em três âmbitos diversos: i) gestão de serviços públicos urbanos e sociais (saneamento, gás, eletricidade, educação, saúde; ii) intervenções de reurbanização de áreas degradadas e revitalização de infraestrutura; e, iii) criação de infraestrutura, para reordenamento do tecido urbano e melhoria da gestão dos serviços públicos (CALOIA, 1992, p. 53-59).

De acordo com a 1ª Edição do Banco de Dados das PPPs (PEREIRA; PROL, 2011), apresentado pelo Observatório das Parcerias Público-Privadas – PPP Brasil – em julho de 2011, após análise dos contratos de parcerias público-privadas em andamento até aquele momento celebrados pelos Estados brasileiros, abrangendo as concessões patrocinadas e administrativas, verificou-se que apenas sete haviam celebrado contrato de parceria público-privada até aquele momento, sendo a maioria nas regiões sudeste e nordeste. O Estado de Minas Gerais desponta com quatro contratos, enquanto que São Paulo, Pernambuco e Bahia firmaram três contratos.

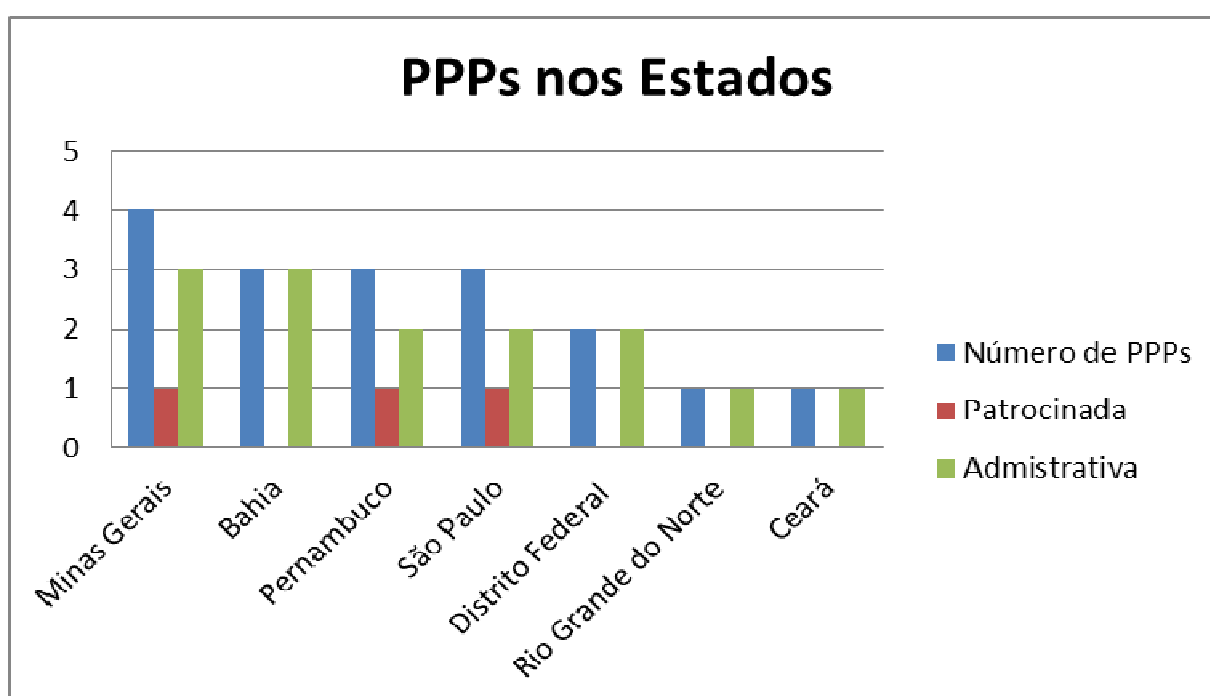


Gráfico 01 - PPPs nos Estados

Fonte: PEREIRA; PROL, 2011, p.6.

Analisando o objeto dos contratos de parceria público-privada, como consequência da realização da Copa do Mundo no Brasil, o setor mais representativo, com cinco contratos em andamento, foi o de construção ou reforma de estádios de futebol. Setores tradicionalmente atendidos por este instrumento no Brasil também estão presentes como no saneamento básico, rodovias e sistema metroviário. Setores que raramente são atendidos por meio de concessões no Brasil, mas que tradicionalmente estão ligados à parceria público-privada nas experiências europeias, fizeram-se presentes em contratos analisados como o sistema prisional, hospital, centros administrativos e habitação.

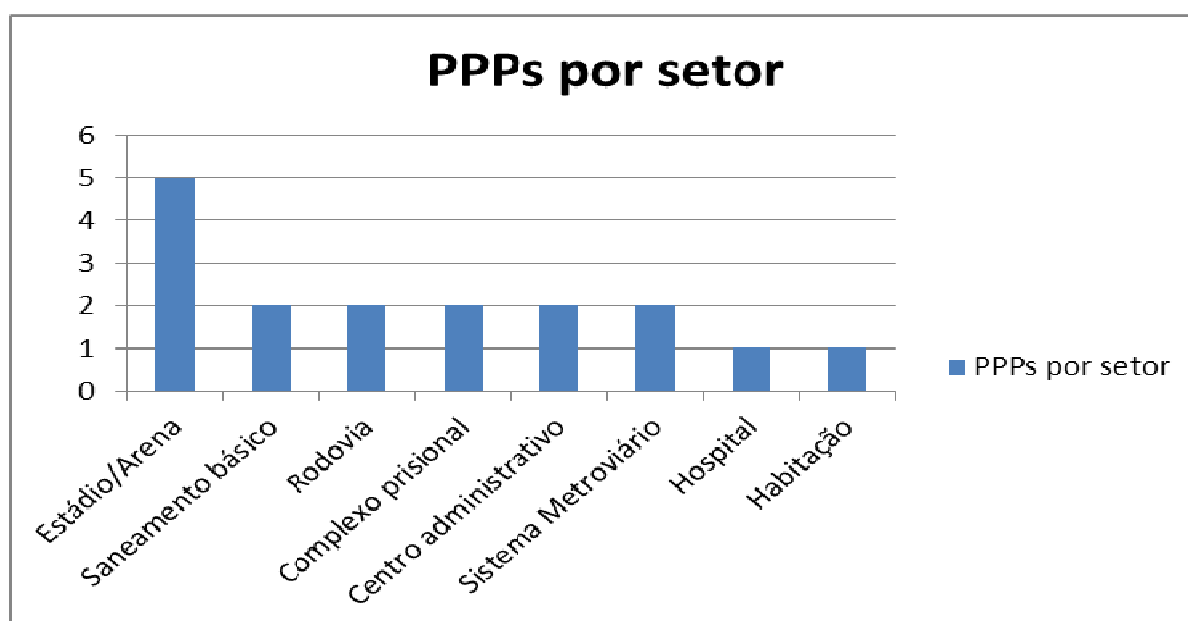


Gráfico 02 - PPPs por setor

Fonte: PEREIRA; PROL, 2011, p. 8.

Somando-se os contratos analisados, chegou-se ao valor estimado de investimentos no importe de quase R\$ 15 bilhões, sendo que os contratos que possuem como objeto estádios de futebol apresentaram investimentos de R\$ 2,7 bilhões; os contratos de complexos prisionais apresentaram a maior soma: R\$ 4 bilhões, enquanto que o saneamento básico foi atendido por R\$ 1,6 bilhão; habitação por R\$ 0,9 bilhão; rodovia por R\$ 0,8 bilhão e hospital por R\$ 0,1 bilhão.



Gráfico 03 - Valor estimado do investimento por setor
Fonte: PEREIRA; PROL, 2011, p. 10.

O Banco de Dados da PPP Brasil também analisou o partido político ao qual o Governador do Estado encontrava-se filiado no momento da celebração do contrato. O PSDB esteve presente em sete oportunidades, sendo quatro em Minas Gerais e três em São Paulo. O DEM, considerando neste caso também os editais publicados por Governadores filiados ao extinto PFL, aparece em cinco contratos celebrados, sendo dois no Distrito Federal, um na Bahia, um no Rio Grande do Norte e um em Pernambuco. Por fim, o PT surge em dois contratos e o PSB em três contratos.



Gráfico 04 - Partido político no governo estadual quando da celebração do contrato de PPP
Fonte: PEREIRA; PROL, 2011, p. 12.

Analisadas as informações supramencionadas a respeito das parcerias público-privadas em andamento, apresentadas no Banco de Dados do Observatório das PPPs-Privadas, as principais percepções extraídas foram:

- As PPPs em sentido estrito (concessão administrativa e patrocinada) são uma realidade em 7 (sete) Estados brasileiros;
- A soma dos valores estimados dos investimentos nos 17 (dezesete) contratos analisados chega a quase R\$ 15 bilhões de reais;
- As experiências de PPPs em prisões, habitação e centros administrativos ainda são incipientes, mas envolvem relevantes valores estimados de investimento;
- PSDB e PFL/DEM foram os partidos que mais promoveram PPPs em sentido estrito no âmbito estadual;
- O maior número de PPPs estaduais envolve estádios de futebol que serão utilizados na Copa do Mundo de 2014. (Ibid., p. 2)

2.3 A parceria público-privada e a Lei nº 11.079/2004

A Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, veio preencher a lacuna legal existente, estabelecendo embasamento regulatório à parceria público-privada. Referida norma tem como principais objetivos a realização de compromissos financeiros estatais estáveis e de longo prazo; bem como a prevalência do interesse público sobre o privado, sendo imprescindível a definição dos objetivos pretendidos pelo parceiro público e a determinação dos meios mais adequados e eficientes para o atendimento dos agentes beneficiados, particularmente a sociedade.

Reputando-se que o parceiro privado realizará investimentos financeiros para execução do projeto objeto do contrato e só será recompensado após a sua efetivação, dois aspectos devem ser observados: a) não pode ser permitido que o parceiro público comprometa os recursos futuros de forma inadequada seja pelo fato do projeto não ser prioritário ou pelo compromisso assumido ser irremunerável e, ainda, b) devem ser estabelecidos direitos e garantias asseguradores dos investimentos a serem realizados pelo parceiro privado. Diante dessas ponderações nos tópicos a seguir, buscar-se-á realizar uma breve análise dos pontos mais relevantes.

2.3.1 Espécies de parceria público-privada

Considerando o conceito de parceria público-privada adotado pelas normas já existentes - Lei nº 8.666/1993 que instituiu normas gerais de licitações públicas e Lei nº 8.987/1995 que trata das concessões de serviços públicos -, a Lei nº 11.079/2004 adotou um conceito mais restritivo, amenizando a sua complexidade e, conseqüentemente, reduzindo eventuais desconfianças hermenêuticas, favorecendo a aceitação deste novo instrumento. Referida norma prevê duas espécies de parceria, tanto que seu artigo 2º, *caput*, define a parceria público-privada como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

A concessão patrocinada, prevista no artigo 2º, § 1º, Lei nº 11.079/2004, corresponde à concessão de serviços públicos ou de obras públicas “quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”, tanto que é denominada pela doutrina de concessão subsidiada, subvencionada ou de receita mínima assegurada. Assim, diferencia-se das concessões de serviços ou obras públicas tradicionais pelo fato de que essas são financiadas apenas por tarifas, consoante previsto na Lei nº 8.987/1995. A concessão patrocinada tem como objetivo serviços públicos realizados através de atividades econômicas, possíveis de serem explorados pela iniciativa privada mediante delegação, dada a possibilidade de tarifação aos usuários, mesmo que insuficiente para viabilizar os investimentos do concessionário, cabendo a determinação da repartição dos riscos e despesas entre o setor público e privado a cada contrato, desde que haja previsão no edital de licitação e que a incumbência financeira estatal somente seja realizada após o serviço a ser prestado pelo setor privado já esteja disponibilizado.

A concessão administrativa, prevista no artigo 2º, § 2º, Lei nº 11.079/2004, se constitui em “contrato de 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”, onde a cobrança de tarifas é inviável, seja do ponto de vista econômico ou social, através de decisão estatal política discricionária ou vedada juridicamente como nos casos de cobrança pela saúde ou educação (artigos 196, 197 e 206, IV, CF). O parceiro privado tem autonomia de gestão no desenvolvimento da atividade, decorrente da vedação de que as parcerias

público-privadas tenham como objeto apenas o fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (artigo 2º, § 4º, III, Lei nº 11.079/2004). O concessionário é remunerado pelo poder público através de aportes regulares de recursos orçamentários, conforme estabelecido no edital de licitação e no contrato celebrado. A remuneração não pode ser fixa, deve ter relação direta com a quantidade e qualidade dos serviços prestados, consoante determinação legal de repartição objetiva de riscos entre as partes (artigo 4º, VI e artigo 5º, III, ambos da Lei nº 11.079/2004). Finalmente, é possível definir a concessão administrativa como contrato de prestação de serviços, tendo como usuária a administração pública, mediata ou imediata, onde o investimento do concessionário na realização da infraestrutura é pago pelo concedente em longo prazo, viabilizando a amortização dos investimentos e o custeio.

Assim, a concessão patrocinada tem o seu objeto restrito aos serviços públicos econômicos, enquanto que a concessão administrativa pode atender um amplo espectro de atividades administrativas, mesmo que não enquadrada no conceito mais restrito de serviço público como, por exemplo, serviços públicos sociais – educação, saúde, cultura e lazer – que podem ser prestados livremente pela iniciativa privada.

2.3.2 Conceito legal e requisitos da parceria público-privada

Tratando a Lei nº 11.079/2004 da concepção da parceria público-privada de forma restrita, faz-se necessário a junção das duas espécies de concessão contempladas pela norma para obtenção do conceito de parceria público-privada que, de acordo com Alexandre Aragão, no direito positivo brasileiro, se constitui em:

[...] contratos de delegação da construção, ampliação, reforma ou manutenção de determinada infraestrutura e da gestão da totalidade ou parte das atividades administrativas prestadas por seu intermédio, mediante remuneração de longo prazo arcada total ou parcialmente pelo Estado, fixadas em razão da quantidade ou qualidade das utilidades concretamente propiciadas pelo parceiro privado à Administração Pública ou à população. (ARAGÃO, 2005, p. 18)

Além da conceituação restritiva da parceria público-privada, a norma também apresenta requisitos limitativos, buscando restringir a utilização deste instrumento a significativos projetos de infraestrutura, dependentes de adequado planejamento, com fixação de prioridades. Inicialmente, a Lei nº 11.079/2004 limita em um por cento da receita corrente líquida do exercício para que cada ente público contrate parcerias público-privadas (artigo 22); estabelece, ainda, que os contratos não poderão ter valor menor do que R\$ 20 milhões (artigo 2º, § 4º inciso I), bem como não poderão ter prazo inferior a cinco anos e nem superior a trinta e cinco anos, incluindo eventuais prorrogações (artigo 2º, § 4º inciso II e artigo 5º, inciso I).

Merece destaque, também, o fato de que a instauração do processo de licitação está condicionada a diversos fatores que visam ao equilíbrio econômico-orçamentário do ente público, consoante previsto no artigo 10.

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico [...];

II - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III - declaração do ordenador de despesa de que as obrigações contraídas pela administração no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV - estimativa do fluxo de recursos públicos para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V - seu objeto deve estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI - submissão de minuta do edital e de contrato à consulta pública mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e;

VII - licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental. [...]

Verifica-se, pois, que os critérios na escolha dos projetos a serem realizados através do instrumento da parceria público-privada devem atender a um programa de investimento que assegure a mais adequada utilização dos recursos públicos na execução de obras ou prestação de serviços, considerando-se a

estimativa de recursos públicos necessários à viabilização do projeto, a opção da modalidade de contratação e a demanda social.

2.3.3 Parceria público-privada e responsabilidade fiscal

Como já relatado, o instrumento da parceria público-privada surge no momento em que o ente público não se apresenta mais capaz de realizar os necessários investimentos em infraestrutura, seja em razão de limitações financeiras ou de sua obsolescência técnica. Nesse contexto, surge a indagação de que este instrumento poderia ser utilizado a fim de burlar as normas de responsabilidade fiscal, “ainda mais considerando serem substancialmente uma forma de o Estado financiar no longo prazo infraestruturas com as quais não poderia arcar de uma só vez no presente e o assumido objetivo de ‘ampliar o espaço fiscal’” (ARAGÃO, 2005, p. 20-21).

Buscando evitar eventual fraude à Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador previu no artigo 30, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, que cabe ao Presidente da República submeter ao Senado Federal o estabelecimento de limites globais para a dívida consolidada e para as operações de crédito dos Entes da Federação, de acordo com o artigo 52, incisos VI a IX, da Constituição Federal. Em cumprimento a esta determinação, em 20 de dezembro de 2001, o Senado Federal publicou a Resolução nº 40, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também define no artigo 29, inciso III, as operações de crédito como o “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”, sendo certo que referidas operações de crédito são vedadas se excederem o montante das despesas de capital, salvo as exceções de créditos orçamentários suplementares ou especiais com finalidade precisa, consoante artigo 167, incisos II e III e §§ 1º a 3º, da Constituição Federal.

Nesse diapasão, é imprescindível determinar a forma de contabilização das obrigações financeiras assumidas pelo ente público através de contratos de

parceria público-privada, ou seja, se é despesa corrente ou dívida. O artigo 25 da Lei nº 11.079/2004 transfere à Secretaria do Tesouro Nacional a competência de editar normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada, isto é, o detalhamento de como se fará a sua contabilização, “função que assumirá uma importância notável em relação aos contratos de PPP cuja modelagem financeira os situe em uma zona grísea, entre o endividamento e as despesas correntes” (*Ibid.*, p. 22).

Se deverá, no entanto, que uma PPP propriamente dita, apesar da semelhança, não envolve juridicamente uma operação de crédito, pois o Estado não encomenda simplesmente uma obra para pagamento em parcelas, mas sim a "operação contínua de uma utilidade, paga por ela própria, construída pelo parceiro privado, sob seu risco e propriedade. As PPP's, então, não devem ser entendidas como a compra de uma obra a prazo pela administração, mas a contratação de um serviço, com remuneração atrelada à sua disponibilidade e ao cumprimento das metas". Os casos limítrofes entre essas duas estruturas contratuais deverão ter a sua contabilização disciplinada pela Secretaria do Tesouro Nacional (art. 25 da Lei nº 11.079/04). (*Idem*)

Denota-se, ainda, a preocupação do legislador quanto ao cumprimento das regras de responsabilidade fiscal na redação da Lei nº 11.079/2004, ao dispor no artigo 4º, inciso IV, dentre as diretrizes a serem observadas na contratação de parceria público-privada a “responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias” e, por outro lado, no artigo 10, inciso I, letras 'b' e 'c', prevê a necessidade de observância durante a realização da licitação de regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Podemos deduzir dos regramentos, que a Lei quer assegurar que a contraprestação pela Administração Pública seja suficiente para que no período da vigência do contrato, possa cobrir o compromisso financeiro assumido, bem como os riscos. Caso contrário, estaremos mais uma vez diante de um fato já historicamente notado na economia brasileira, que é postergar a dívida e acarretar ainda mais o endividamento público futuro. Aliás, uma das preocupações despertadas pela instituição das PPPs diz respeito à credibilidade no governo em honrar contratos que poderão durar algumas décadas. (LIMA; PAULA; PAULA, 2007, p. 19-20).

Dispositivo que deve ser aqui evidenciado, inclusive já mencionado, é o artigo 22, que limita para a União gastos com parceiras público-privadas a um por

cento da receita corrente líquida, que corresponde à somatória de receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, entre outros valores, as transferências constitucionais compulsórias a outros entes da federação, consoante artigo 2º, inciso IV e §§ 1º a 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Importante salientar que referida norma busca contribuir com uma administração pública pautada nos princípios do equilíbrio e da eficácia, conforme estabelece o artigo 37, da Constituição Federal, cabendo à administração pública, direta ou indireta, atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.3.4 Garantias na Parceria público-privada

Os contratos de parceria público-privada, em regra, para sua viabilidade financeira dependem de recursos públicos, de verbas estatais. Nas concessões patrocinadas, a dependência financeira do concessionário, em relação ao parceiro público, é parcial; no caso da concessão administrativa, a dependência é total, exclusiva; para manutenção do contrato, o parceiro privado depende de que o Poder Público cumpra com os encargos financeiros. Referida dependência financeira do parceiro privado não coaduna com a falta de confiabilidade em relação aos entes públicos brasileiros quanto ao cumprimento de suas obrigações pecuniárias.

E não sem razão, bastando lembrar a verdadeira moratória em que o Estado se encontra com o pagamento dos precatórios judiciais e as dificuldades nada raras de que os contratados durante uma gestão de Governo recebam os seus legítimos pagamentos em uma outra gestão, como se o contratante fosse o agente público, não a pessoa jurídica estatal da qual ele era apenas um servidor. (ARAGÃO, 2005, p. 24)

Sendo a parceria público-privada um contrato de longo prazo, que se arrastará por diversos mandatos políticos, dependente de verbas públicas de grande monta, apenas a previsão legal e contratual da obrigação do ente público concedente cumprir com as obrigações assumidas não é suficiente. “O problema,

infelizmente, não está sequer mais em como se garantir a adimplência do Estado, mas sim em como, diante da inadimplência, fazer valer os seus direitos” (*Idem*).

No intuito de superar essa realidade, a Lei nº 11.079/2004 prevê regras específicas quanto a dívidas do Estado com o parceiro privado. O artigo 11, inciso III, permite a resolução da lide através de métodos alternativos em relação ao Poder Judiciário, prevendo “o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa”, conforme a Lei nº 9.307/1996, que dispõe sobre a arbitragem.

O artigo 8º prevê as garantias que podem ser dadas pela Administração Pública, desde que previstas no edital (artigo 11, parágrafo único), diferente da legislação referente aos demais contratos administrativos que priorizam as garantias de execução contratual a serem apresentadas pelo setor privado. O ponto principal é afastar o parceiro privado que possa, eventualmente, se tornar credor da administração pública, da regra constitucional do precatório (artigo 100, CF). Assim, de acordo com o artigo 16, a União deve constituir um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), de natureza privada, com patrimônio separado dos seus cotistas (União, suas autarquias e fundações), que o integralizarão mediante bens e direitos. O artigo 17 prevê que a administração e representação do FGP serão realizadas por instituição financeira controlada pela União. No caso de inadimplência, o parceiro privado poderá acionar diretamente a garantia prestada pelo FGP, nas modalidades de fiança, penhor, hipoteca, alienação fiduciária ou qualquer outro contrato de garantia (artigo 18, § 1º), a fim de satisfação de seu crédito (artigo 18, §§ 2º a 7º). A dissolução do FGP, conforme artigo 20 fica “condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores”.

Outra questão para a qual o legislador se atentou foram os meios de atrair investidores para os projetos objeto da parceria público-privada, por dependerem de investimentos vultosos com amortização de longo prazo, particularmente em relação a garantias aos financiadores, que não possuem relação contratual diretamente com o ente público, por não integrarem o contrato de parceria público-privada. Assim, o artigo 5º, § 2º, inciso II prevê “a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública”, permitindo a sub-rogação do financiador em direitos do parceiro privado; bem como o recebimento de indenizações, diretamente

em seu nome, por extinção antecipada do contrato (artigo 5º, § 2º, inciso III). Prevê, ainda, o artigo 9º, § 5º, a possibilidade de assunção da concessão pelo financiador, intervindo na concessão através da instituição financeira, em caso de inadimplemento do parceiro privado.

Outro instrumento de garantia estabelecido pela Lei nº 11.079/2004 em seu artigo 9º é a obrigatoriedade de constituição de uma sociedade de propósito específico (SPE) para celebração do contrato de parceria público-privada, tendo como seu único objetivo social a realização do empreendimento objeto da licitação.

A grande vantagem da SPE nas PPP's é facilitar o controle da execução do contrato e a saúde financeira da concessionária e do respectivo project finance, tanto por parte do Poder Concedente, como dos financiadores da concessionária, em virtude da segregação patrimonial, contábil e jurídica que a SPE implica. Se a concessionária de PPP não tivesse que ser uma SPE, possuindo outras atividades, poderia haver uma nebulosidade em relação aos investimentos e receitas concernentes especificamente ao empreendimento público diante do conjunto de todas as outras atividades da empresa. (*Ibid.*, p. 39)

Assim, é possível concluir que no contrato de parceria público-privada o instrumento da sociedade de propósito específico serve ao parceiro público para orientação da destinação de recursos privados na execução de obras e prestação de serviços de interesse público, assim como para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, através do comitê gestor ou das agências reguladoras.

2.3.5 Da repartição objetiva de riscos

O artigo 5º determina que na elaboração do contrato de parceria público-privada as cláusulas devem atender ao disposto no artigo 23, da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175, da Constituição Federal. Dentre os requisitos merece destaque a repartição dos riscos entre os parceiros, que deve se amoldar aos riscos do projeto objeto do contrato, o que se refletirá nos valores a serem desembolsados pelo ente público, sendo certo que o regime de compartilhamento dos riscos deve ser devidamente detalhado através de cláusulas contratuais específicas.

Como esclarece Alexandre Aragão, no contrato administrativo em geral, regido pela Lei nº 8.666/1993, o risco é exclusivo da administração pública, que contrata a realização de uma obra ou a prestação de um serviço por determinado valor, sendo devido ao contratado privado o valor estabelecido na licitação, mediante entrega do objeto do contrato. Na concessão comum, disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, em regra, os riscos são do concessionário, já que são aqueles inerentes ao negócio, porém os riscos relacionados a fatos imprevisíveis ou de responsabilidade do Estado (aumento de tributos, alteração unilateral do contrato) são assumidos pela concedente, a fim de reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato.

A parceria público-privada se situa entre essas duas espécies – contrato administrativo e concessão comum –, havendo uma divisão dos riscos entre o ente público e o parceiro privado, de forma dinâmica e permanente, podendo ser incluídos elementos como previsão de demanda e de variação de custos ordinários com insumos e pessoal, que não se enquadram em fatos imprevisíveis.

A norma que rege o instrumento da parceria público-privada não estabelece pormenores sobre a divisão de riscos, devendo a cada contrato serem realizadas as especificações adequadas ao caso em concreto (artigo 4º, inciso VI e artigo 5º, inciso III, ambos da Lei nº 11.079/2004). Referida norma delega autonomia contratual à administração pública, legalmente estabelecida e delimitada, a determinação das parcelas de riscos a serem assumidas por cada parceiro e os critérios de cálculo da pecúnia, não havendo vedação ou fixação pré-determinada em lei, o que pode dar margem à discricionariedade administrativa.

A discricionariedade da administração pública pode colocar em risco a negociação da parceria público-privada, podendo gerar eventuais contradições na escala de intervenção. É necessário previsão no arcabouço legal de garantias do Estado para evitar a tendência de flexibilização e limites do instrumento. É salutar o Estado devidamente capacitado técnica, instrumental e operacionalmente para garantia dos direitos da cidade, a fim de melhor rentabilidade da mais-valia para o bem comum.

Neste novo paradigma em que o setor público e o setor privado realizam investimentos em parceria, associando eficiência privada e visão pública de longo prazo, os riscos de construção e operação são transferidos ao setor privado o que induz, ao primeiro, a eficiência e

ao setor público, quando compartilha os riscos de demandas, a viabilidade do investimento. Vale ressaltar ainda que a lei de PPP quando permite, ainda contratualmente, o compartilhamento de riscos entre o setor público e o setor privado está introduzindo uma importante mudança no direito administrativo brasileiro, quando resguarda no processo, os interesses do ente privado. (LIMA; PAULA; PAULA, 2007, p. 15).

A administração pública não pode se valer de critérios de divisão de riscos que descaracterizem a parceria como, por exemplo, estabelecer pagamento de quantia fixa, sem relação com quantidade e qualidade da obra ou serviço realizado pelo parceiro privado. Nesse sentido, estabelece o parágrafo único do artigo 6º, da Lei nº 11.079/2004, que é possível “prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato”.

Por outro lado, desde que previsto em edital, eventuais lucros além do limite pré-estabelecido também poderão ser repartidos, em decorrência da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelos parceiros privados, consoante artigo 5º, inciso IX, da Lei nº 11.079/2004. Ademais, conforme reza o artigo 10, § 3º, nas concessões patrocinadas, o aporte financeiro do parceiro público é limitado a setenta por cento da remuneração do parceiro privado, salvo autorização legal específica (ARAGÃO, 2005, p. 34-38), sendo sua complementação realizada com as tarifas cobradas dos usuários.

2.3.6 Órgãos planejadores e reguladores

Ao se tratar do conceito e requisitos da parceria público-privada, foi possível notar que sua conceituação legal é restritiva e que devem ser observados requisitos limitativos, como é caso do contrato que não pode ter valor inferior a R\$ 20.000.000,00 (artigo 2º, inciso I); a fim de restrição de sua utilização em projetos de infraestrutura significativos e prioritários, de alcance nacional global ou, pelo menos, regional. Acompanhando esse entendimento, nas disposições aplicáveis à União, o artigo 14, da Lei nº 11.079/2004 prevê a constituição, por decreto, de órgão gestor das parcerias público-privadas federais, subordinado ao Poder Executivo. O referido artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, que instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP). O CGP tem ampla

competência, além da função precípua de planejamento, como definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada, constituindo-se não apenas numa função de planejamento, mas também de definição de políticas públicas.

Um dos pontos mais destacados na experiência internacional como fundamental para a boa condução dos programas de PPP é a existência de um órgão público central, responsável por coordenar a implementação dos projetos, desenvolver expertise em PPP e disseminá-la pelos órgãos da administração pública (BRITO & SILVEIRA, 2005). (LIMA; PAULA; PAULA, 2007, p. 17-18).

O artigo 14, em seu inciso IV prevê a competência do CGP para “apreciar os relatórios de execução dos contratos”, o que adentra na competência das agências reguladoras que é “acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada”, conforme previsto no *caput* do artigo 15. Aqui convém ressaltar que a concorrência de competências entre o comitê gestor de parceria público-privada e a agência reguladora, a cumulação de instâncias são desnecessárias, podendo colocar em risco o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, *caput*, CF).

Como ressalta Leonardo Melhorato Grilo (2008, p. 97), é essencial o estabelecimento de marcos regulatórios capazes de isolar as agências reguladoras e o comitê gestor das influências políticas, no intuito de reduzir o poder discricionário dos entes públicos e harmonização de interesses de longo prazo do governo, do parceiro privado, dos investidores e dos usuários.

2.4 A parceria público-privada: benefícios e óbices

Conforme já exposto, o objetivo da parceria público-privada é a viabilização de significativos projetos de infraestrutura que envolvam realização de obras e prestação de serviços públicos, dependentes de adequado planejamento e com fixação de prioridades, através da atração do capital privado para seu financiamento e execução. Sob esse prisma, denotam-se diversos aspectos positivos, ora relacionados:

a) Instrumento alternativo à escassez de recursos públicos: viabiliza a realização de obras e prestação de serviços públicos, favorecendo a retomada do

desenvolvimento econômico do país e melhor atendimento da população quanto aos serviços públicos essenciais;

b) Captação de recursos através do setor privado: para o parceiro público possibilita mais investimentos em infraestrutura sem utilização direta de recursos públicos, sem risco de maior endividamento; em relação ao parceiro privado facilita a obtenção de financiamentos, diante das garantias previstas em lei;

c) Diversidade de investimentos: viabiliza a realização de investimentos em diversas áreas como no caso de infraestrutura viária e elétrica, saneamento básico, segurança pública e habitação;

d) Habilidade técnica e administrativa do setor privado: a capacitação tecnológica e de gestão inerente ao setor privado traz eficácia e eficiência à realização de obras e prestação de serviços;

e) Menor exigência de pessoal e tempo: a realização de obras e prestação de serviços pelo parceiro privado torna menor a necessidade de pessoal – funcionários públicos - para consecução de projetos oriundos de políticas públicas;

f) Remuneração do parceiro privado vinculado à qualidade da obra ou da prestação dos serviços: viabiliza a melhoria da relação custo-benefício na execução do objeto do contrato e atendimento às metas de resultados pré-estabelecidas, que servirão de referência para o cálculo da remuneração, que constituirá para o parceiro privado uma receita de fluxo estável, por longo lapso temporal, com robustas garantias prestadas pelo parceiro público;

g) Repartição dos riscos: o contrato de parceria público-privada, considerando os riscos do objeto do contrato, deve estabelecer a forma de compartilhamento dos riscos entre os parceiros, a fim de determinar os reembolsos devidos pelo ente público.

Considerando os aspectos favoráveis da parceria público-privada acima expostos, no quadro abaixo buscar-se-á relacioná-los com cada uma das variáveis detectadas na justificativa deste trabalho como características deste instrumento urbanístico.

Quadro 01 – O fenômeno da parceria público-privada: variáveis caracterizadoras e aspectos favoráveis.

Variável	Aspectos favoráveis
Cultural Ambiental	Contrato que envolve projeto complexo de longo prazo, tendo como objeto a execução de obra e/ou prestação de serviços, com remuneração vinculada à

	sua qualidade, previsão de compartilhamento de riscos, viabilizando melhoria da relação custo-benefício.
Eficácia Eficiência	Tendo o setor privado maior habilidade técnica e administrativa para realização do projeto, haverá menor exigência de pessoal e tempo do parceiro público, disponibilizando-os à realização de serviços essenciais.
Política urbana	Favorece a sua consecução por se tratar de instrumento alternativo a escassez de recursos públicos pela possibilidade de captação de recursos através do setor privado e, conseqüentemente, a diversidade de investimentos em outras áreas.
Jurídico Arcabouço legal	A legislação vigente assegura, em regra, a viabilização do instrumento da parceria público-privada.
Econômica	A remuneração do parceiro privado vinculada à qualidade da obra ou da prestação dos serviços, e a repartição dos riscos pelos parceiros evita favorecimentos indevidos.
Equidade Justiça social	O atendimento às demais variáveis cria condições propícias à efetivação da equidade, da justiça social, dos princípios que embasam o direito à cidade.

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Diante desses aspectos favoráveis, pode-se dizer que a parceria público-privada se constitui em instrumento alternativo positivo diante da atual condição social e econômica do país, pois ela viabiliza investimentos em infraestrutura e serviços públicos, através do financiamento e execução pelo setor privado, desde que observadas as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, garantidoras da aplicação dos recursos públicos de forma transparente.

Para a efetivação do instrumento da parceria público-privada, apesar da sua regulamentação através de lei específica, é necessária a superação de diversos obstáculos, já que no Brasil o setor privado não tem por tradição o hábito de investir no social e no ambiental, diferente do que nos países europeus. Outra questão é a restrita dimensão do mercado imobiliário legal brasileiro, da ausência de preocupação com a questão social, da acanhada participação da sociedade civil, frutos do pensamento neoliberal que buscou fortalecer o mercado e diminuir o papel do Estado, sem atentar-se à inclusão social, à valorização ambiental, da conciliação de “diversos atores de modo a garantir o benefício coletivo em face do capital privado” (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011), sendo necessária uma reviravolta na concepção social, política e econômica da sociedade brasileira.

Nesta, a reprodução e a transformação dos sistemas locais de inovação e dos modelos de desenvolvimento local, no atual quadro de transformações econômicas globais, dependeriam das modalidades de regulação social e de estruturas de governança locais. Essas estruturas de governança seriam resultantes da ação coletiva de um sistema de atores – públicos e privados – que

interagem dentro de um contexto espacial, institucional, político e cultural específico. (TAPIA, 2005, p. 133)

A efetivação da parceria público-privada depende da sua forma de aplicação pelo poder regulador estatal, se também sob o manto dos interesses do mercado excludente, da inclusão social e valorização ambiental, ou apenas sob a perspectiva neoliberalista, alimentando o lucro do mercado imobiliário.

É necessária uma gestão pública pautada no estado de direito, onde predomine a honestidade, imparcialidade e eficiência da administração pública. Além disso, é importante que a gestão da coisa pública seja realizada segundo regras e princípios e que não prevaleça o abuso de cargos políticos, interações oportunistas, clientelistas, de trocas de favores, pois diante de uma orientação oportunista dominante não há sistema de controle e sanções que possa atuar de forma eficaz, já que buscam prevenir e reprimir violações cometidas por uma minoria, tratando-se mais de uma questão cultural do que legal.

Portanto, é preciso acabar com uma ineficiência pública que nasce da vocação oportunista das cúpulas das administrações públicas, de políticos e burocratas, e não pode ser impedida pelo “principal”, o *demos*, que antes a alimenta, na medida em que, no seu seio, as razões individuais e corporativas prevalecem sobre as coletivas. (LODOVICI, 1992, p. 171)

É lógico que para atender a ambos os vértices se faz necessário que o Estado atraia o setor privado disponibilizando incentivos que torne atrativa a participação direta nas melhorias urbanas, por exemplo, atentando-se para o fato de que a área seja de interesse do setor imobiliário, sob o risco de inviabilidade da parceria e de retorno ao ente público. Caso contrário, há o risco de que estas parcerias concentrem os investimentos em áreas já valorizadas e beneficiadas com infraestrutura, preterindo a excluída periferia, a qual deveria ter prioridade de investimento, valendo-se do instrumento a fim de favorecimento do capital em detrimento do social, como faz uma sociedade arcaica.

Portanto, numa situação de forte desequilíbrio entre os parceiros sociais, e na ausência de instituições e de tradição de políticas pactuadas, predomina a racionalidade da imposição dos atores empresariais, que resistem à proposta de concertação territorial, de *scambio generalizado*. (PIZZORNO, 1978, in TAPIA, 2005, p. 137).

Para que a parceria público-privada, como instrumento urbanístico, atenda as dimensões política, econômica, social e ambiental, outro desafio deve ser enfrentado: são as necessárias adequações no arcabouço legal, a fim de tornar a parceria atraente ao setor privado e, ao mesmo tempo, favorecer a equidade. Considerando a atual normatização, eventualmente tem-se encontrado óbices à viabilização da parceria público-privada, diante da complexidade e das contradições das relações entre os atores envolvidos – público, privado e social - fruto da urbanização capitalista.

Nesse diapasão, ao analisar a operação urbana, espécie de parceria público-privada realizada no município de São Paulo, Daniela Abrita Cota aduz sobre a deficiência legislativa:

As áreas, objeto de aplicação do instrumento, assim como as condições para a participação do parceiro particular – em especial os critérios mínimos exigidos como contrapartida deste agente pelos benefícios (imobiliários) a ele concedidos -, devem ser melhor explicitadas na legislação que institui a operação urbana (COTA, 2011a, p. 387).

Nesse mesmo sentido, Paula Abranches Lopes de Angeli conclui sua dissertação - na qual analisa as operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano, espécie de parceria público-privada - afirmando que é necessário “resolver um outro desafio que diz respeito ao descompasso dos textos legais que as compõem, com as obras e ações de fato executadas, situação vislumbrada em outras tantas iniciativas da área do planejamento urbano” (ANGELI, 2011, p. 95).

Afere-se, pois, o distanciamento da parceria público-privada do seu propósito de instrumento de gestão apto a coordenar interesses públicos e privados, através de um desenho urbano voltado à inclusão social, a um ambiente urbano socialmente sustentável e igualitário.

Embora os objetivos enunciados pela Lei nº 11.774/1995 fossem incentivar a ocupação das áreas vazias e reestruturar o adensamento com novos padrões de uso e ocupação do solo, atraindo principalmente investimentos dos setores privados, a ausência do projeto urbano como importante instrumento de interlocução entre Prefeitura, empreendedores, proprietários e moradores pode ser detectado como importante problema. O resultado é uma prática desarticulada, onde predominam intervenções de cunho viário e imobiliário, a partir dos interesses

prementes do setor privado, desacompanhadas de intervenções em outras escalas e de uma inserção efetiva da sociedade civil. Observa-se uma ocupação do solo segundo a lógica do mercado imobiliário, descompassada da coordenação pública e desarticulada de melhorias implementáveis na região. (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011, p. 230).

Assim, para a realização da parceria público-privada como instrumento viabilizador da almejada urbanização que atenda de forma equânime todos os atores envolvidos, se faz necessário compreender o Estado em toda a sua complexidade, particularmente diante de uma sociedade patrimonialista e desigual, fruto do capitalismo que favorece a cooptação e até mesmo a corrupção entre os parceiros público e privado (MARICATO, 2011b, p. 93).

2.5 A parceria público-privada: experiências europeias

2.5.1 A parceria público-privada na França

A parceria público-privada tem sua origem no modelo de concessões, associações público-privadas que nasceu em Paris (1853-1870), mediante a delegação de funções ao setor privado na abertura de bulevares na cidade de características industriais e de herança medieval como instrumento viabilizador da execução do projeto de Haussmann, transformando uma estrutura urbana adensada e com escassez de infraestruturas numa cidade com avenidas largas e arborizadas. Essas intervenções se, por um lado, trouxeram modernização e grandes investimentos para a cidade de Paris dentro da concepção de marketing da cidade e valorização imobiliária da região central, por outro lado, deu causa à exclusão social com deslocamento de parte significativa da população menos favorecida para regiões periféricas. A questão é que com a construção de novos bulevares no centro da cidade ocorreu uma valorização do solo adjacente beneficiando seus proprietários, à custa do desalojamento de muitos de seus originários moradores (BUGS, 2012, p. 47).

Haussmann reconhecia também que não havia recursos públicos suficientes e também que havia um contingente empresarial burguês importante e consolidado, que poderia participar das operações urbanísticas de Paris financiando as grandes obras públicas. Assim, se põem em licitação as concessões para realização das futuras

obras. (...) As novas edificações (de 6 andares) são de propriedade do concessionário da obra que explora o aluguel ou venda dos imóveis. A via é de domínio público e as intervenções são pagas com as mais-valias urbanas geradas com os usos mais lucrativos, a modernização da cidade, e a chegada de novos habitantes com maior poder aquisitivo. (*Idem*)

Geisa Bugs, em suas considerações sobre a gestão de projetos urbanos, destaca, entre os entendimentos fundamentais embasados em experiências práticas e teóricas, a importância do envolvimento dos setores público e privado, a fim de que este crie confiança para investir na cidade. “A colaboração com o setor privado, além de suprir carências de financiamento, propicia a inserção no setor público de alguns valores que acarretam em uma saudável mudança de visão geral da administração e a experiência profissional dos funcionários” (*Ibid.*, p. 55).

A partir da década de 1970, a obsolescência técnica e administrativa do Estado contemporâneo trouxe a necessidade de mudanças que se iniciaram pelo mundo na França com a implementação da *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC), que não possui tradução exata para a língua portuguesa, sendo apresentada como zona de urbanização concertada, zona de desenvolvimento compartilhado, zona de planejamento pactuado, zona planejada em parceria ou, ainda, operação urbana consorciada. De acordo com Jean-Baptiste Rigaudy, as ZACs “são os espaços no interior dos quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público decide intervir para realizar uma operação urbana e equipar o terreno. É o caso de terrenos em que essa coletividade ou estabelecimento os adquiriu com vistas a cedê-los ou concedê-los posteriormente ao Poder privado ou público” (BRASIL, 2009, p. 246).

O autofinanciamento é uma premissa da ZAC (ADAM, 2009). Assim, “é preciso gerar uma valorização suficiente, de modo que o custo das obras de urbanização seja repercutido aos seus beneficiários por meio da venda de terrenos e do direito de construir” (ADAM, 2009, p. 175). Porém, principalmente por se tratar de um projeto de logo prazo, não basta que se chegue a uma boa equação ao final do período. É preciso equilibrar o fluxo de caixa também ao logo da operação, de modo a compatibilizar receitas e despesas, reduzindo assim o custo de captação de financiamentos externos. (MALERONKA, 2010, p. 64)

A ZAC, prevista no código urbanístico francês desde 1967, constitui-se em espécie de parceria público-privada, instrumento viabilizador de projetos

urbanos, caracterizada por um denso controle estatal, que deve acompanhar os objetivos do planejamento que define as diretrizes urbanísticas na região de sua implantação, possibilitando a interação entre o planejamento do uso do solo com o programa de desenvolvimento de infraestrutura, a fim de obtenção de sua eficiência operacional. O controle estatal é constante, já que é o Estado que adquire a área determina a sua destinação e, em alguns casos, até realiza os projetos arquitetônicos, além de se incumbir da realização da infraestrutura. Só após a realização dessa etapa é que as áreas e os projetos são negociados com a iniciativa privada, cobrando a mais-valia resultante da valorização da intervenção, ou seja, é o parceiro privado que arca com a valorização imobiliária ocorrida pela realização da infraestrutura, enquanto que o ente público financia o projeto a fim de garantir oferta de moradias. Aqui, é interessante observar que o termo plus-valia é utilizado considerando o conceito criado por Karl Marx correspondendo ao valor extra que se agrega a determinado produto pelo trabalho de um operário que não é recompensado equitativamente pelo empregador.

Apesar de a ZAC constar no código de urbanismo francês desde o ano de 1967, teve como instrumento precursor a *zone a urbanizer en priorité* (ZUP), que vigorou de 1959 a 1967, prevendo a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, principalmente a fim de provisão habitacional, através da flexibilização das normas urbanísticas. Desde a década de 1970, a França valeu-se do instrumento da ZAC na implantação de projetos urbanos, pela sua ampla aplicabilidade nas mais diversas áreas, como no caso de reabilitação ou renovação de áreas urbanas, criação de novos bairros residenciais, de novas áreas industriais, comerciais, turísticas ou de serviços, bem como na realização de equipamentos coletivos públicos ou privados.

O parque Citroën, La Villette, Les Halles Bercy são exemplos de empreendimentos viabilizados pelas ZACs. Genericamente, trata-se da determinação de áreas de intervenção passíveis de projetos de desenvolvimento e transformação urbana. Essas áreas são submetidas a procedimentos específicos de análise, diagnóstico, coordenação e acionamento de atores e instituições públicas e privadas, até o projeto e a viabilização de empreendimentos (ASCHER, 1994). (MALERONKA, 2010, p. 56)

Visando adequar a lei de orientação fundiária às novas realidades, houve sua reforma em 1976 pela nova legislação do urbanismo, em 1985, através

da lei de ordenamento territorial (Ibid., p. 55) e, ainda, pela Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (Lei SRU), de 13 de dezembro de 2000, que prevê a adoção simultânea de práticas urbanísticas, de instrumentos viabilizadores de projetos urbanos locais, ou seja, de instrumentos gerenciadores do desenvolvimento da cidade, tornando obrigatória não só a adequação da ZAC, mas também a sua previsão no Plano Local de Urbanismo (PLU), retornando-se às premissas basilares do urbanismo, à coerência entre o projeto urbano e a estratégia global da cidade (BRASIL, 2009, p. 236).

O PLU prevê um projeto de planejamento e desenvolvimento urbano sustentável para um horizonte de 15 a 20 anos, com uma política em prol da habitação de interesse social, qualidade de vida com equipamentos públicos, áreas verdes, cuidados com o meio ambiente e o patrimônio, dinamismo econômico e cultural, com implantação de projetos urbanos, grandes equipamentos culturais e criação arquitetônica. Buscando a compatibilidade entre o projeto de cidade, com os projetos de iniciativa privada ou pública, são definidas com maior precisão as condições de desenvolvimento, visando à requalificação dos bairros periféricos, incentivo das ligações com a periferia, organização de projetos de transporte público a fim de favorecer a mobilidade urbana, além da implantação de grandes serviços urbanos. Os objetivos do *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD) refletem favoravelmente de modo a fortalecer a operação urbana seguidoras de suas diretrizes (Ibid., p. 92-94). Nesse contexto, denota-se a priorização do sustento da qualidade urbana ao longo de todo o projeto, através de ajustes necessários desde a sua fonte, conforme descreve Jean-Baptiste Rigaudy:

Quanto mais aberto o jogo de atores, mais estes se multiplicam, mais premente se faz a necessidade de monitoramento da qualidade, ao longo de toda a operação urbana.

O fato de um dos grandes pontos positivos das Operações Urbanas Consorciadas parisienses ter sido a sua integração no tecido urbano, isso se deve, em grande parte, ao papel dos arquitetos e urbanistas-coordenadores, responsáveis pela fiscalização e ajustes, na fase de projeto e de realização dos diversos lotes e fases da operação, em toda a sua complexidade. No entanto, isso também requer, cada vez mais, estipular e compartilhar regras comuns em territórios mutantes, vizinhos ou alvos de operações emergentes e futuras.

Assim, foram desenvolvidos em Bordeaux o Guia de qualidade urbana e desenvolvimento sustentável e a Carta de qualidade urbana da Região Hauts de Garonne, documentos que ilustram a necessidade de compartilhar, em meio a múltiplos atores, os

“fundamentos” do ato urbano que, vez ou outra, ocorre num detalhe: tratar um andar térreo, reformar uma encruzilhada, tratar um córrego. Isso não tira nada da necessidade de lançar mão de urbanistas - coordenadores, verdadeiramente referentes do território, mas sim, os ajuda a colocar os termos do monitoramento da qualidade pelo qual respondem. (*Ibid.*, p. 252-253)

A atuação do poder público na ZAC gira em torno de uma visão ampla sobre as necessidades urbanas sob seus mais diversos aspectos, não apenas sob a sua rentabilidade, assumindo características de incorporador imobiliário.

A atuação sob uma visão global da cidade a fim de atender as mais diversas necessidades faz da ZAC um instrumento dinâmico, aperfeiçoado e atualizado constantemente, tanto que seu objetivo primordial inicial que era o estímulo à produção de moradias com flexibilização normativa, com o tempo, buscando atender as novas demandas da sociedade contemporânea, deu lugar à promoção de um instrumento de gestão compartilhada. Por exemplo, a operacionalização da *ZAC Paris Rive Gauche* (PRG) é realizada pela *Société d'Economie Mixte d'Aménagement* de Paris (SEMAPA), que tem a função de desenvolver, planejar e implementar os projetos urbanos no perímetro da ZAC. Por sua vez, a atuação da SEMAPA é realizada através de um sistema de cogestão com o *Comité Permanent de Concertation* (CPC), onde atuam agentes públicos eleitos, representantes de conselhos de bairro, organizações não governamentais, estudantes, trabalhadores e instituições públicas e privadas sediadas na área da ZAC. O CPC visa a assegurar o debate de confrontação de ideias a fim de enriquecimento do conteúdo dos projetos em execução, realizando eventuais interferências necessárias quando do seu detalhamento durante sua implantação (PRG, 2013).

Em seus quase vinte anos de operação, a ZAC Paris Rive Gauche já sofreu diversas reorientações, todas elas conduzidas dentro do marco participativo das instâncias de gestão aqui descritas. Tais correções de rumo foram decorrentes tanto da evolução das concepções urbanas e dos modos de vida quanto da conjuntura econômica e da disposição dos parceiros públicos e privados (MALERONKA, 2010, p. 66-67)

Atualmente, as parcerias ainda são de grande valia em Paris, atuando a esfera pública na elaboração e regulamentação do projeto urbano, que é adquirido e executado pelo setor privado, sendo que o recurso proveniente dessa venda supre

o financiamento dos objetivos já previstos no projeto, como a garantia da oferta de moradias (ANGELI, 2011, p.22).

Sob o contexto do sustento da qualidade urbana o *Code de l'environnement*, código ambiental francês, lei 2003-591, de 2 de julho de 2003, identifica os instrumentos de intervenção urbana que permitem o controle de impactos ambientais frutos do aumento do solo criado no processo de urbanização. Apresenta os princípios ambientais: princípio da proteção ao meio ambiente, da precaução, da ação preventiva e da correção, do poluidor pagador, da participação, do desenvolvimento sustentável (L110-1), além do equilíbrio harmônico entre as zonas urbanas e rurais e a equidade de exigências entre pessoas públicas e privadas (L110-2). Prevê, ainda, a informação e participação dos cidadãos na elaboração de projetos e equipamentos que incidem importantes impactos sobre o ambiente e sobre a organização do território (L120 e L121), a avaliação ambiental (L122), o estudo de impacto ambiental (L122-1), consultas públicas nas ações suscetíveis de afetar o meio ambiente (L123), direito de acesso público à informação ambiental (L124), meios de prevenção e reparação de danos causados ao meio ambiente (L161), princípios, medidas preventivas, reparadoras e o poder de polícia administrativa (L162) (FRANÇA, 2003).

Jean-Baptiste Rigaudy relata que atualmente nos países da Comunidade Europeia, salvo no caso da França, para combinar melhor a distribuição dos papéis entre o público e o privado e enfrentar as realidades econômicas tem-se encontrado uma diversidade de soluções de parcerias público-privadas, em que o setor público mantém a função de regulador e negociador com o setor privado. O autor exemplifica com o caso de Bordeaux Norte, onde convivem uma operação urbana consorciada privada sob concessão, uma operação pública gerenciada pela Prefeitura e uma operação urbana consorciada pública, realizada por uma operadora pública (BRASIL, 2009, p. 243).

Nesse contexto, convém ressaltar que o instrumento francês das Zonas de Ocupações Concertadas (ZAC) é referência à origem dos instrumentos urbanísticos brasileiros devido às semelhanças com as operações urbanas brasileiras, particularmente entre as realizadas durante as décadas de 1970 e 1980, já que enquanto a lei de orientação fundiária que criou a ZAC em 1967 foi reformada em 1976 pela nova legislação do urbanismo e em 1985 pela lei de ordenamento territorial trazendo maior interferência estatal, ficando o parceiro privado submetido

aos interesses públicos (MALERONKA, 2010, p. 55); a experiência brasileira se afastou das propostas iniciais, perdendo sua referência francesa, realizando-se com base em tratativas de exceções à legislação urbana, por muitas vezes atendendo o interesse privado em detrimento do público e social.

O conceito de Operação Urbana foi, em certa medida, influenciado por experiências internacionais de parceria público-privada, tais como as Zonas D'Aménagement Concerté – ZAC, ou “Zonas de Ocupações Concertadas”, que surgiram na França, na década de 70 do século passado. Contudo, se as ZACs francesas pressupunham uma maior interferência do Estado no desenvolvimento urbano, por meio de ações diretas de urbanização, de mobilização e de recuperação da valorização imobiliária à coletividade, fazendo com que o capital privado ficasse submetido aos interesses e prioridades públicos. No Brasil, as Operações Urbanas surgiram em outra linha de atuação, mais vinculadas à negociação de exceções à legislação urbana pelo Estado, por meio do mecanismo do Solo Criado, para a obtenção de recursos pelo Poder Público para ações de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2009, p. 11)

Apesar do exemplo francês da ZAC ter influenciado inicialmente as discussões a respeito das operações consorciadas no Brasil, são grandes as diferenças, não havendo atualmente possibilidade de comparação, primeiro porque o mercado europeu é dinâmico e incluyente; segundo porque a França é o berço da integração entre os setores políticos e sociais, havendo um equilíbrio entre a sociedade civil organizada e a iniciativa privada e, por fim, pela tradição socialdemocrata do Estado-Providência que possibilita o controle estatal sobre as operações urbanas consorciadas. No Brasil, a participação da sociedade organizada é rara, o empresariado não tem tradição de realização de investimento na área social, além da obsolescência técnica para os cálculos necessários à efetivação de instrumentos urbanísticos como a outorga onerosa para o direito de construir e a contribuição de melhoria.

2.5.2 A parceria público-privada na Inglaterra

A experiência de parceria entre os setores público e privado na Inglaterra teve seu advento no governo *Tatcher* com a política de privatizações que buscou ampliar o mercado com a transferência à iniciativa privada da realização de obras e serviços públicos. No início da década de 1980, foi criada a *Urban*

Development Corporations, órgão do governo central com poderes de planejamento em nível local, tendo como objetivo propiciar e gerir o desenvolvimento de seis áreas específicas, dentre elas a *London Docklands*, através de renovação ou saneamento e manutenção de áreas, edifícios e infraestruturas, consultoria e assistência financeira aos empreendedores, além de facilidades na construção residencial e fornecimento de estruturas sociais (FOXA, 1993, p. 58).

O primeiro projeto desta espécie teve como objeto a revitalização da região portuária da cidade de Londres, denominada *Docklands*, realizada entre as décadas de 1980 e 1990. Para tanto, foi criada em 1981, a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) com poderes para aquisição de áreas, licenciamento de empreendimentos, renovação e implantação de infraestrutura, com acesso direto a recursos do governo central.

Eduardo A. C. Nobre (2012), ao relatar sobre a revitalização da região das Docas Londrinas, fechadas na década de 1970, localizada a leste do centro financeiro londrino, por 15 km do rio Tâmis abaixo, numa área de 2.226 hectares, explica que devido à construção do porto de Tilbury, 40 km abaixo, na década de 1980, houve fechamento do porto, com a proposta de revitalização da área urbana decadente, sendo que, a leste, nas regiões próximas ao Centro, começa a ocorrer um projeto de renovação urbana, com armazéns se transformando em *lofts* e a oeste, o arquiteto ítalo-inglês Richard Rogers propõe um grande complexo com centro empresarial, conjuntos residenciais, galeria de arte, marinas etc. ao redor do novo Aeroporto de Londres.

A revitalização dessa área portuária se por um lado atingiu resultados esperados, por outro deve servir de exemplo como experiência a não ser seguida, já que a ausência de um adequado planejamento, da confiabilidade excessiva no mercado, além da não disponibilização de atrativos aguardados pelo setor privado, apesar dos incentivos fiscais e de toda a desregulamentação, deu causa a uma série de óbices ao desenvolvimento urbano. Como exemplo de incentivo fiscal, no intuito de “atrair investidores e alavancar o processo, em 1982 a região da *Isle od Dogs* foi declarada uma zona especial cujos terrenos permaneceriam isentos de impostos por dez anos” (SOMEKH; CAMPOS, 2005, p. 3).

Essa imagem negativa de cidade sem regulação foi construída principalmente na *Enterprise Zone Isle of Dogs*. Ali, a flexibilização

das normas urbanísticas resultou em um adensamento incompatível com a infraestrutura existente. O congestionamento chegou a ameaçar a rentabilidade dos empreendimentos.

O sistema de acessibilidade e transportes foi implantado depois que os grandes edifícios foram construídos, numa inversão da ordem lógica que onerou o poder público e expôs a fragilidade do projeto. (MALERONKA, 2010, p. 49-50)

A falta de planejamento e de parcerias adequadas gerou vários impactos negativos e críticas a essa forma de revitalização. Na área de infraestrutura e mobilidade, a desregulamentação permitiu o adensamento populacional desproporcional à infraestrutura existente, principalmente no que tange à insuficiência do sistema de acessibilidade e transporte, que só foi realizado posteriormente (*Idem*). Outro ponto negativo foi o fato de que o ente público acabou por arcar com 80% dos recursos financeiros necessários à realização do sistema viário e de transporte coletivo, pouco se valendo da mais valia proporcionada ao mercado imobiliário pela implantação e revitalização de toda infraestrutura na região.

O processo de renovação urbana liderado pela London Docklands Development Corporation significou a adoção de um modelo de gestão com foco no curto prazo e em projetos pontuais. Em nome da agilidade dos procedimentos, normas e parâmetros urbanísticos foram negligenciados. Essa orientação privilegiou investidores e projetos de grande visibilidade em detrimento das demandas dos habitantes locais. A região não foi integrada à cidade com o conjunto de equipamentos e infraestrutura. O poder público atuou como facilitador para o investidor privado – por exemplo, financiando a integração da região ao sistema de transportes da cidade -, mas as contrapartidas não foram definidas. A parceria, nesse caso, parece ter sido desequilibrada e indica que esse caminho de intervenção urbana orientada para o mercado criou soluções pouco satisfatórias para o problema complexo de Docklands. (*Ibid.*, p. 50-51)

No âmbito social, os problemas também se agravaram. A população local menos favorecida foi segregada para as regiões periféricas, por não se constituírem na mão-de-obra qualificada necessária na realização dos projetos, bem como pela especulação imobiliária devido à valorização da região portuária beneficiada por sua revitalização, tanto é verdade que um apartamento de dois dormitórios na região de Tower Hamlets que no início da década de 1980 era avaliado por £40 mil, no final da mesma década passou a valer £200 mil (NOBRE, 2012). O antigo porto de Londres, constituído de 22 quilômetros quadrados, acabou por ser loteado em imensas glebas, favorecendo diversos empreendedores

imobiliários, abdicando-se do projeto único inicial, acabando-se por cristalizar a mazela da gentrificação, produto do urbanismo pós-moderno.

Os motes da flexibilidade, da adaptabilidade aos ditames do mercado e do abandono da planificação “rígida”, exacerbados no caso londrino, fizeram de Docklands o maior exemplo da sujeição do planejamento ao ideário neoliberal, criando “ilhas” de privilégio que tiram proveito das novas localizações valorizadas, relegando a último plano a provisão de serviços sociais e habitação popular. (SOMEKH; CAMPOS, 2005, p. 3)

Com o conhecimento adquirido com os erros do projeto de revitalização das *Docklands*, a parceria público-privada na Inglaterra foi institucionalizada e regulamentada em 1992, pelo *Project Finance Initiative (PFI)*, passando a permitir que o capital privado custeie ativos públicos por todas as etapas do empreendimento, desde o seu projeto, financiamento, construção e operação. “O PFI enfoca serviços, cuja prestação demanda investimentos em um ativo ou infraestrutura. O setor privado desempenha o papel de titularidade e operação dos ativos durante a prestação do serviço” (GRILLO, 2008, p. 45). O PFI, particularmente em relação aos seus objetivos, foi adaptado à nova realidade em 1996, no governo de Tony Blair, inclusive passando a ser nomeado *Public Private Partnership*, em português, literalmente, parceria público-privada. Com a PFI, posteriormente renomeada PPP, os ingleses tornaram-se referência mundial na parceria público-privada, particularmente na área da infraestrutura.

Apesar de toda experiência e das remodelações realizadas, o objetivo de aumento de investimentos na área social através da parceria público-privada foi inicialmente frustrado pela carência na coordenação inicial e na priorização. Havia uma diversidade de projetos implantados de uma forma muito rápida para corrigir as falhas verificadas foi realizada “uma força-tarefa do Tesouro para coordenar os projetos, a definição de prioridades, a remoção de obstáculos técnicos e uma abordagem flexível que permitiu que as PPPs admitissem outros modelos além do modelo típico “conceber, construir, financiar e operar” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2004).

De acordo com levantamento realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), nos dez anos seguintes ao advento da PFI, renomeada PPP, o governo inglês assinou 564 projetos, num total de US\$ 54 bilhões. “Mais de um terço

do valor total dos contratos refere-se a investimentos na área de transportes. Também significativos foram os investimentos na área de saúde, defesa, educação, trabalho e previdência, presídios e meio ambiente” (*Idem*).

Nigel Griffiths, Ministro do Tesouro e Indústria do governo britânico, durante o Seminário Internacional “Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infraestrutura”, promovido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em novembro de 2003, expôs a ocorrência de uma economia média de 17% nos projetos realizados através de PFI/PPP em relação aos contratos convencionais de prestação de serviços, sendo que 80% foram realizados dentro do orçamento previsto, sabendo-se que nos contratos convencionais este percentual é reduzido para 30%; ressaltou, ainda, que 75% dos contratos de PPP foram concluídos dentro do prazo. Em pesquisa realizada em 2001 pelo *National Audit Office*, 81% das autoridades estavam satisfeitas com os serviços públicos realizados através da parceria público-privada, em relação ao custo-qualidade. Todas essas informações encontram-se na obra *Public Private Partnerships (Asociaciones Publico Privadas) Experiencia del Reino Unido para los Mercados Internacionales*, realizada pelo *International Financial Services (2003)*, organização privada com trinta anos de experiência na promoção mundial do setor de serviços financeiros, com sede em Londres.

Referido estudo constata as principais características da parceria público-privada, relatadas pelos diretores de projeto, em relação ao custo-benefício para os setores público e privado, destacando-se: (i) transferência dos riscos ao setor privado, que melhor podem gerir, inclusive a maioria dos riscos associados, projeto, construção, operação, obsolescência tecnológica e financeira; (ii) especificação da remuneração do setor privado contra a prestação do serviço especificado, de acordo com o resultado, vinculado à qualidade e prazo de entrega. Esta característica contrasta com o enfoque convencional da contratação pública baseada no pagamento durante a realização da obra; (iii) contratos realizados em longo prazo, tempo necessário para que os projetos de PPP ofereçam a recuperação dos custos e dos investimentos iniciais. (*Ibid.*, p. 10).

No mesmo estudo são salientados os principais pontos estruturais a serem observados num projeto de parceria público-privada:

- processo com estrutura transparente, que gere confiabilidade ao setor privado;
- gestão e transferência dos riscos de forma eficiente entre o setor público e privado;
- clara especificação dos resultados esperados dos serviços a serem prestados pelo setor privado;
- projetos de parceria público-privada devem ser acessíveis ao poder público, ou seja, havendo possibilidade de sua redução se necessário;
- os resultados financeiros ao setor privado, considerando os riscos assumidos, devem ser atrativos;
- adequada estrutura do projeto de parceria público-privada pode ajudar a reduzir os custos e garantir o processo de aquisição mais eficaz;
- é essencial uma estrutura de contrato bem definida, com acordo e mecanismos de pagamento devido. (*Ibid.*, p. 13-15).

Pelo exposto é possível perceber que a experiência inglesa, desde sua implantação até os dias atuais, passou por importante período de amadurecimento com a erradicação dos equívocos iniciais e manutenção da legitimidade dos atos, necessário para que os projetos realizados através da parceria público-privada passassem a lograr êxitos, através de uma modalidade eficaz e eficiente para acréscimo dos investimentos e modernização dos serviços públicos, representando redução de custos e melhoria dos serviços prestados.

2.5.3 A parceria público-privada em Portugal

Seguindo as experiências francesa e inglesa, Portugal também buscou valer-se da parceria público-privada para realização de obras e serviços públicos de infraestrutura, diante da insuficiência financeira para realização dos investimentos necessários para acompanhar o crescimento econômico e urbano. A experiência portuguesa com referido instrumento deu-se, de forma mais abrangente, na construção de rodovias. O problema foram as falhas no processo que comprometeram o alcance dos resultados almejados, diante da incapacidade de gerência pelo poder público. No Seminário Internacional Parceria Público-Privada na prestação de serviços de infraestrutura, promovido pela MRE-BID-BNDES, realizado

em novembro de 2003, Álvaro Costa e Cecília Silva, respectivamente, professor e mestranda da Universidade do Porto, em sua exposição, apresentaram os equívocos verificados: o lançamento independente dos projetos; composição contratual dos concessionários; reestruturação do setor público rodoviário através da Junta Autónoma de Estrada (JAE), menosprezo das possíveis desvantagens e riscos como, por exemplo, os ambientais (COSTA; SILVA, 2003).

Sobre o lançamento independente dos projetos, um dos maiores equívocos cometidos, foi a estimativa do custo individual dos projetos e uma estimativa do custo total. Faltando a noção da limitação do capital, todos os projetos foram lançados independentemente da sua importância nacional; não houve uma estimativa do custo anual com todos os projetos. Com a mudança de governo, percebe-se que orçamento estatal não suportará a totalidade das despesas dos projetos rodoviários a partir de 2008. A falta de gerência resultou no fato de que dos dezesseis projetos até novembro de 2003, nove foram adjudicados; estudava-se, então, a possibilidade de renegociação desses contratos com a passagem de rodovias sem pedágio para com cobrança; já o restante dos projetos foi adiado (*Idem.*).

Analisando referidas falhas que impossibilitaram a efetiva implementação principalmente dos maiores projetos, verificaram que a parceria público-privada envolve investimentos com prazos de amortização que ultrapassam o lapso temporal de mandatos eletivos, sendo necessário um consenso que ultrapasse as questões partidárias para garantir a conclusão do projeto, assegurando e incentivando o investimento privado, com avaliação técnica rigorosa determinando as vantagens e os riscos (*Idem.*).

A experiência de Portugal constitui um exemplo interessante dos erros em que se pode incorrer. No início da década de 90, o país lançou mão amplamente das PPPs para superar as deficiências de sua malha rodoviária. Contudo, a falta de coordenação pelo setor público e a subestimativa dos custos futuros resultaram em impactos fiscais imprevistos e revisão das condições em que os serviços serão oferecidos à população (como cobrança de pedágio não prevista). (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2004)

Susana Pinto de Sousa (2009, p. 12), em sua tese “O uso de parcerias público-privadas em Portugal para a construção de infraestrutura de distribuição de água e saneamento básico, rodoviárias e de saúde” ao relatar sobre os benefícios

da parceria público-privada, explica que além do *Value for Money*, que consiste na teoria de que o setor privado alcança maiores benefícios e eficiências superiores em relação ao poder público, apesar de seus custos financeiros serem, por vezes, superiores, sendo que nem sempre preços mais baixos representam melhor qualidade, destaca também outra grande vantagem dessas parcerias:

[...] é o facto de os riscos estarem alocados às partes que estão mais habilitadas a geri-los, isto é, existe uma partilha de riscos entre os dois sectores. Enquanto o sector privado fica responsável pela construção, fontes de financiamento, renovação, gestão e manutenção (ou apenas por algumas destas fases, dependendo do tipo de contrato), o sector público fica com a responsabilidade de remunerar a concessionária através dos pagamentos de disponibilidade ou através da fixação de uma tarifa.

A vasta experiência e conhecimento do sector privado encorajam a inovação e a eficiência das infraestruturas resultante dos custos de investimento mais reduzidos, do cumprimento da calendarização prevista e das melhorias dos processos de gestão. (*Idem*)

Após esse período de experimentação, com adequação dos projetos em andamento, advieram novos projetos, constituídos de forma a garantir sua executabilidade.

Segundo estudo realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Brasileiro, o programa de PPP implementado em Portugal a partir de 1998, possibilitou um rápido desenvolvimento de uma rede de rodovias de alta qualidade, o que até 2006, representará a duplicação de toda a extensão da malha de autoestradas concedidas em um período de 10 anos. O modelo está sendo também aplicado à construção e operação de hospitais, ferrovias e trens urbanos. (LIMA; PAULA; PAULA, 2007, p. 9).

2.5.4 A parceria público-privada na Espanha

A partir dos anos de 1990, a Espanha também passou a desenvolver projetos sob a forma de parceria público-privada (*Asociación Público Privada – APP*), a fim de suprir a escassez de recursos financeiros para realização de obras e serviços de infraestrutura, bem como no intuito de contribuir com o setor privado, sob aconselhamento de instituições financeiras multilaterais, que disponibilizaram os recursos necessários para realização das obras.

Recentemente, a administração deu início à racionalização dos contratos, baixando os custos e aumentando o controle e a qualidade dos serviços, incrementando as concessões em regime de autofinanciamento (pontos de ônibus com troca de publicidade e informações, por exemplo) e aumentando a utilização de espaços públicos em regime misto, criando órgãos de gestão específicos para torná-los produtivos (pavilhões esportivos, áreas para jogos etc.) e, enfim, diminuindo a prestação direta de serviços às pessoas (cultura, jovens, esporte, serviços sociais) em favor da cooperação com a sociedade civil, através da participação nos riscos e benefícios, conseguindo com isso multiplicar por 2,5 o resultado do investimento municipal neste âmbito. (FOXA, 1993, p. 82-83)

A legislação espanhola de concessões para parceria público-privada ao impor regras rigorosas quanto à qualidade dos serviços a serem realizados pelo setor privado, determinando recompensas e penalizações, favoreceu o êxito dos projetos. Em novembro de 2003, durante Seminário Internacional Parceria Público-Privada na prestação de serviços de infraestrutura, promovido pela MRE-BID-BNDES, na cidade do Rio de Janeiro, o Grupo Dragados informou que o governo espanhol até aquele momento havia assinado 114 projetos através de contratos sob a modalidade de parceria público-privada na área de infraestrutura como autopistas, túneis de carretas e pontes, aeroportos e operações portuárias, portos e terminais de contêineres, transporte de trens de mercadoria e sistemas de trânsito rápido. As razões do seu êxito são elencadas por vários motivos, entre eles: pela sua realização a mais de quarenta anos; por ser um marco jurídico positivo e estável; por ter boa e transparente colaboração entre os setores público e privado; pelos mecanismos eficientes de desapropriações em projetos públicos; por haver um quadro jurídico adaptado às exigências do mercado financeiro; além de possuir uma indústria da construção com capacidade técnica e financeira (POZO, 2003).

Além da experiência em infraestrutura, é muito interessante ressaltar, também, o projeto de revitalização da cidade de Barcelona, denominado *Areas de Nueva Centralidad* (ANC), elaborado pelo departamento de urbanismo do governo local, liderado por Joan Busquets, que tem servido de paradigma para diversas cidades por todo o mundo. O sucesso desse programa foi o fato de ter como embasamento um projeto integral de cidade previsto no Plano Estratégico Econômico e Social de Barcelona (PEESB), desenvolvido entre 1988 e 1990, sendo certo que a realização dos jogos olímpicos foi vista como uma oportunidade para que os esforços fossem agregados como facilitadores da mobilização de recursos

necessários à sua realização, mas não como a principal razão de transformação, já que em momento algum deixaram de ser considerados a cultura de planejamento da cidade e o longo período de continuidade administrativa, que trouxeram um contexto muito favorável. O objetivo do ANC foi controlar o desenvolvimento e a revitalização da cidade, com planejamento e predeterminação pelo governo local das áreas que deveriam receber investimentos, de forma a “conduzir os fluxos especuladores e sociais da cidade para pontos concretos, com a intenção de equilibrar a cidade e evitar setorizações excessivas ou especializações nocivas para certas áreas urbanas” (MALERONKA, 2010, p. 51).

Nesse panorama, a questão social, assim como os problemas ambientais e de infraestrutura, não são preteridos pelos projetos de impacto, mas recebem atenção pelo menos equivalente. Se estes assumem o primeiro plano, é no sentido de catalisar as intenções de recuperação, focadas na imagem e na auto-imagem da cidade. Mas tal “patriotismo” urbano, assim como o *city marketing*, só se justificaria dentro de um quadro de atendimento pleno às demandas sociais urbanas. (SOMEKH, CAMPOS, 2005, p. 5)

O esforço da municipalidade para assegurar equidade na distribuição dos benefícios da urbanização, com a meta de oferecer habitações às camadas de renda média e baixa, em regra, gerava conflitos de interesses entre os parceiros público, privado e os atores sociais, pois os empreendedores privados preferiam investir em edifícios de escritórios, hotéis e residenciais de alto padrão, acabando-se por destinar parte quase que insignificante a moradias populares.

A dinâmica extraordinária da renovação urbana de Barcelona foi alimentada pela especulação imobiliária. Os preços fundiários atingiram nível equivalente aos das cidades mais caras da Europa. A migração em direção à periferia foi a única opção dos pobres. (COMPANS, 2004, p. 47)

Para execução dos projetos foram criadas estruturas autônomas como consórcios urbanos, empresas públicas de direito privado ou de sociedades de economia mista, para cada projeto em específico, assegurado por um detalhado e claro contrato, permanecendo a autoridade municipal na função gerenciadora da execução dos contratos. “A coordenação e implementação das intervenções específicas foi assumida, de maneira descentralizada, por várias agências

executivas que, de acordo seus objetivos, estabeleceram contratos específicos com parceiros públicos ou privados” (MALERONKA, 2010, p. 53).

Essa exposição evidencia que, em Barcelona, o poder público se adaptou a um novo modelo de administração, muito ativo no campo econômico e na criação de infraestruturas e, ao mesmo tempo, orientado para se tornar um sistema de informação e coordenação de políticas. Foram lançadas iniciativas em muitos campos, com resultados até hoje sensíveis. Dessa forma, foi assegurada a estruturação definitiva de uma política que tem poucas possibilidades de retrocesso. (Ibid., p. 54).

Sobre o sucesso da revitalização da região portuária e adjacências, da cidade de Barcelona, que proporcionou uma ampla transformação urbana na cidade e melhora na qualidade de vida da população, destaca Viviane S. V. Cardoso; et. (2011, p. 366) que as grandes parcerias público-privadas foram um fator importante:

Dessa forma, em uma ação conjunta entre o governo municipal, o governo nacional, o governo autônomo da Catalunha e os comitês olímpicos, foram criados núcleos administrativos com pessoas desvinculadas da administração pública da cidade. Foram realizadas grandes parcerias público-privadas e foi feita uma divisão essencial entre a gestão dos investimentos e da organização dos jogos. Assim, concluiu-se que uma intervenção urbana bem-estruturada gera impactos no crescimento socioeconômico da cidade. (Idem)

2.5.5 A parceria público-privada na Itália

Nas últimas três décadas, diferente dos outros países da Comunidade Europeia, a Itália passou por um período de restrição orçamentária, apresentando um dos menores índices em investimento em infraestrutura. Diante desse contexto, passou a valer-se da *Partenariato pubblico-privato* (PPP) a fim de viabilizar a realização de projetos indispensáveis, particularmente na área de infraestrutura. Nas duas últimas décadas do século XX, muitas dessas parcerias apresentaram mais características de uma concessão, apesar de se saber da importância da parceria nas intervenções de reurbanização, a fim de recuperação de áreas industriais degradadas para valorização de recursos territoriais relevantes, devendo ser privilegiados os projetos de “caráter de empreendimento global e não apenas o de construção imobiliária, que acarretam riscos de especulação e de superprodução (mais terciária que residencial)” (CALOIA, 1992, p. 57).

Alessandro Petretto (1993, p. 219-220), ao relatar sobre a experiência de projetos público-privados para reconvenção urbana de Florença noroeste, entre a Prefeitura e as empresas Fiat e Fondiaria, aponta, como um dos principais obstáculos, a lentidão do ente público na elaboração e aprovação de projetos, em contrapartida ao dinamismo típico do setor privado.

Vivendo essa experiência da relação entre duas sociedades dinâmicas como a Fiat e a Fondiaria perante um paquiderme como a Prefeitura de Florença, dou-me conta dos sofrimentos que devem enfrentar administradores tão dinâmicos, tão capazes, frente a uma instituição que adia continuamente as decisões; que, por causa de um programa detalhado, os deixa parados durante dois anos; que, para tomar uma deliberação, precisa de três anos. (*Idem*)

Ademais, conclui alertando sobre a necessidade do parceiro privado fazer uma avaliação do projeto integrado e, ainda, mudar seu conceito de maximização do rendimento ou lucro na parceria com o ente público, que pelo longo período de elaboração e execução do contrato pode se voltar contra ele próprio, independentemente das questões sociais.

Um investimento numa cidade como Florença, numa configuração urbana como a de Florença, deve ser encarado pelo grande capital privado numa perspectiva inter-regional e nacional: não para simplesmente fazer benemerência, mas justamente para maximizar um rendimento que se estenda num arco temporal muito mais longo do que aquele que frequentemente costuma ser considerado pelo setor privado, em especial quando constrói casas, edifícios ou bairros. (*Idem*)

No ano de 2001, foi aprovada legislação específica, dando origem a mais de 700 projetos de parceria público-privada, sendo que a maioria com valores inferiores a € 5 milhões. Foi criada a Infrastrutture SpA (ISPA), empresa de economia mista com a finalidade de auxiliar na estruturação dos projetos de parceria público-privada, favorecendo a realização de diversos projetos regionais por todo o país, especialmente nas áreas de rodovias, saúde, tratamento de água, expansão de ferrovias e linhas de metrô das cidades de Milão e Roma.

Na Itália, o projeto de parceria público-privada até o momento que gerou maior intervenção urbana é o Progetto Bicocca/Milão, área industrial desativada e de propriedade particular. A empresa Pirelli, no ano de 1873, implantou nessa região uma indústria de pneumáticos, cabos elétricos e derivados de

borracha. Em 1916 ocupava 220 mil metros quadrados, chegando a se constituir no maior polo industrial daquele país, particularmente com a implantação da linha ferroviária interligando as cidades de Milão e Monza.

A partir de 1940, dada à obsolescência tecnológica, a preocupação com a preservação ambiental, a exploração imobiliária, a alteração das atividades econômicas realizadas na região provocada pela competitividade advinda da globalização, a Pirelli realizou um redesenho empresarial, com uma nova planta industrial em alta tecnologia. Assim, surge o desafio de reaproveitamento da extensa área industrial desativada, devido aos problemas urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais a serem equacionados. (MUNIZ, 2012, p. 155-156).

No intuito de resolução dessas questões, advém o Progetto Bicocca/Milão que, conforme Vittorio Gregotti, determina quatro condições a serem seguidas: a articulação dos usos e ocupação deve efetivar o movimento para outras áreas da cidade; adequada gestão dos espaços abertos como praças, vias e parques; sistema de mobilidade diferenciado e eficiente; desenho urbano ordenado, articulado e concatenado com as demais áreas da cidade (GREGOTTI apud MUNIZ, 2012, p. 199). Com as transformações tecnológicas do final do século XX que trouxeram a indústria da informação, da cultura e do conhecimento, sob o aspecto econômico, as transformações urbanas contribuíram para o desenvolvimento da região.

No Progetto Bicocca/Milão, o que deve ser ressaltado “é a iniciativa da própria Pirelli em buscar a sua readequação e assimilar a alteração da tipologia de sua atividade econômica. A indústria pesada (de pneus) dá lugar à indústria do conhecimento e à indústria imobiliária” (MUNIZ, 2012, p. 210); através da intervenção urbana, por meio da parceria entre o privado e o público, há a recuperação de uma região urbana subutilizada, favorecendo a retomada do crescimento local.

Apesar de tantos pontos positivos, há também diversas opiniões críticas, já que para Remo Dalla Longa, a Pirelli patrocinou o Progetto Bicocca por razões variadas, como para atrair capital, legitimar a constituição da companhia imobiliária do grupo, além de propiciar a parceria com o setor público, dando causa à especulação devido à valorização imobiliária geradora da gentrificação (DALLA LONGA apud MUNIZ, 2012, p. 306).

Na opinião dos críticos, a Bicocca é um exemplo de gentrificação, representada pela evasão de moradores e trabalhadores, causada pela intervenção urbana nela realizada, que mudou radicalmente o perfil econômico e demográfico da área. As atividades antes desenvolvidas na Bicocca eram atividades simples, executadas por trabalhadores menos especializados, e passaram a ser atividades que envolvem ensino superior, pesquisa, desenvolvimento de novas tecnologias, incluindo-se as tecnologias de informação. Além disso, a valorização imobiliária constituiu um dos principais objetivos da intervenção, promovida da empresa Pirelli, proprietária da área, para, face ao prejuízo provocado com a desativação da fábrica de pneus, mudar o perfil dos moradores, com a substituição de famílias pobres por proprietários de renda elevada. Estas são as duas principais razões da ocorrência de gentrificação na área. (MUNIZ, 2012, p. 238-239)

Assim, percebe-se que a parceria público-privada surge principalmente pela necessidade de captação e aplicação de recursos, imprescindível à realização de intervenções urbanas, exigindo dos entes públicos adequações procedimentais e conceituais, sem necessariamente haver preocupação com o contexto social, com a parcela menos favorecida da população, que acaba sujeita à gentrificação. No caso do Progetto Bicocca, houve atração da iniciativa privada para investimentos financeiros, enquanto que a municipalidade admitiu espaços para uso público na área de transformação, com índices de edificabilidade e destinação de uso de espaços conforme interesse do setor privado.

Ademais, convém ressaltar a presença de diversas formas de parceria público-privada podendo-se destacar: assentamentos públicos dentro da área e com os procedimentos e padrões de financiamento; elementos de compensação do uso privado através de áreas verdes, serviços públicos e privados; inclusão de funções e assentamento destinados à população segregada, parceria na gestão dos bens existentes e, ainda, contrapartidas financeiras relacionais a todas essas questões (*Ibid.*, p. 320-322).

2.5.6 A experiência europeia: benefícios e óbices

Apesar de todas as críticas existentes às experiências europeias de parcerias público-privadas na execução de projetos de renovação urbana, dado o fato de que na maioria delas houve necessidade de intervenção estatal quanto a recursos para financiamento das obras (ANGELI, 2011, p. 36), muitos são os pontos

favoráveis, motivo pelo qual a Comissão Europeia no mês de abril de 2004 divulgou o “Livro Verde. Sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões” (COMISSÃO EUROPEIA, 2004), a fim de trazer diretrizes aos países membros quanto à aplicabilidade deste instrumento, pelo fato de não se encontrar definido a nível comunitário, na consecução do desenvolvimento sustentável integrado.

Nesse diapasão, importa ressaltar o princípio da integração, particularmente em matéria de proteção ambiental, que pode ser compreendido como um dos mais importantes princípios por sua capacidade de imposição de proteção do meio ambiente em todas as políticas setoriais, sem exceções. Esse princípio encontra-se no art. 11, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), antigo artigo 6º do Tratado da União Europeia (TUE), configurando-se em importante instrumento de fiscalização da legalidade das políticas públicas nas instituições comunitárias.

Art. 11. As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável. (CUE, 2008, p. 68)

No sentido de fomentar a parceria público-privada, a Comissão Europeia, em setembro de 2011, publicou um comunicado sugerindo o estabelecimento de modalidades administrativas mais simples e flexíveis que facilitem e tornem mais eficazes referidas parcerias, a fim de enfrentamento dos grandes desafios sociais, “frequentemente demasiadamente grandes para que um Estado-Membro ou empresa as possa resolver isoladamente, tendo particularmente em conta a actual contracção dos orçamentos do sector público”. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011)

Na Europa Central, as PPP foram e continuam sendo incentivadas pela Comissão Europeia (CE), para que os países da região possam alcançar e/ou manter o equilíbrio orçamentário. Na América do Norte os países mais alinhados com relação às PPPs são o Canadá e os Estados Unidos da América. Com relação à América Latina, podem ser ressaltados países como Chile, México, Argentina, Peru, Uruguai e Paraguai. (SAVI; ALBUQUERQUE; REBELATTO, 2009, p. 77).

As motivações da introdução das parcerias público-privadas nas políticas públicas são diversas. Em alguns casos, visa à redução do cumprimento de forma direta das responsabilidades do Estado, particularmente pelas limitações orçamentárias para atender a crescente necessidade de investimentos em infraestrutura. Em outros casos, busca-se o aumento da eficácia e da eficiência na realização dos serviços públicos. Essa diversidade de motivações dá causa à existência de várias espécies de parcerias público-privadas, que atualmente têm sido adotadas por diversos países como Inglaterra, França, Estados Unidos, Irlanda, Japão, Coréia do Sul, Holanda, África do Sul, México, Chile, Brasil e outros.

Cada país tem uma abordagem específica adequada ao seu ambiente institucional e econômico que revela a dicotomia entre investimento e gestão o estado e a iniciativa privada em bens públicos. O novo paradigma menos público e mais privado, decorrente das privatizações, possui intensidades diferentes de acordo com grau de intervenção das instituições que regulam as parcerias, que por vezes, ampliam o papel estado como coordenador, fiscalizador, financiador e árbitro de interesses que devem atender à função social ou à exploração econômica? (PINTO; GODOY; RIBEIRO, 2011, p. 69).

Mantendo a concepção de que a parceria público-privada se constitui em instrumento facilitador da consecução de projeto de planejamento e desenvolvimento urbano e, ainda, da necessidade de aperfeiçoamento de desenvolvimento urbano sustentável integrado, a Comissão Europeia, ao estabelecer as novas regras e legislação para investimentos futuros da política de coesão da União Europeia (UE) durante o período de programação 2014-2020 endossado pelo Conselho da União Europeia em dezembro de 2013, prevê que:

O desenvolvimento de parcerias sólidas entre os cidadãos locais, a sociedade civil, a economia local e os vários níveis de governo são, também, um elemento indispensável. A conjugação de capacidades e de conhecimentos locais é essencial para identificar soluções partilhadas e para se alcançarem resultados sustentáveis e bem aceites. (COMISSÃO EUROPEIA, 2013)

No período anterior, 2007-2013, o desenvolvimento urbano pautado numa abordagem integrada era optativo. No atual interstício, deverá ser implementado através de estratégias que definam ações integradas, com elaboração de planos estratégicos, determinantes para o sucesso de futuras parcerias público-

privadas, possibilitando a concretização de intervenções consideradas prioritárias e estratégicas.

Na busca do crescimento inclusivo e sustentável, a União Europeia inclui em seu quadro estratégico o reforço do papel do setor privado na cooperação para o seu desenvolvimento, conforme previsto na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões intitulado 'Reforço do papel do setor privado no crescimento inclusivo e sustentável nos países em desenvolvimento':

As parcerias com o setor privado devem ter por base uma boa relação custo-eficácia, o interesse comum e a responsabilização recíproca no que respeita aos resultados. Os riscos, os custos e os benefícios de um projeto comum devem ser partilhados de forma equitativa. (COMISSÃO EUROPEIA, 2014)

Analisando os projetos europeus introdutórios da parceria público-privada, verifica-se que seus resultados têm variado de um país para outro, principalmente devido à ausência de pleno conhecimento das características do instrumento, que pode gerar ineficiência da coordenação e do controle estatal, além do que nem sempre condiz com a realidade a viabilidade de transposição da experiência de um país para outro, devido às peculiaridades de cada Estado.

Quadro 02 – Experiências europeias de parceria público-privada: variáveis caracterizadoras e aspectos favoráveis.

Variável	Atual conjuntura
Cultural Ambiental	As experiências europeias de parceria público-privada apresentam contratos que envolvem grandes e complexos projetos de médio a longo prazo, com execução e prestação de serviços e remuneração vinculada à sua qualidade, viabilizando melhoria da relação custo-benefício. Ressalta, ainda, a ação conjunta entre as diversas instâncias de governo e representantes da sociedade civil, a fim de acompanhamento dos objetivos do planejamento que define as diretrizes urbanísticas, voltadas ao desenvolvimento sustentável, com política em prol da habitação de interesse social, qualidade de vida com equipamentos públicos, cuidado com o meio ambiente através de regras rigorosas, além da preocupação com o dinamismo econômico e cultural, particularmente na França e na Espanha.
Eficácia Eficiência	As experiências europeias corroboraram ser imprescindível administração pública eficaz e eficiente para o sucesso da parceria público-privada, como foi possível notar na França e na Espanha. Por sua vez, esta variável também se encontra presente em Portugal e na Inglaterra, quando se verifica a capacidade de transposição dos óbices verificados experiências iniciais como, por exemplo, a busca de capacitação gerencial do poder público, a fim de administração dos riscos econômicos inerentes ao instrumento.
Política urbana	As experiências europeias de parceria público-privada favoreceram a

	consecução da política urbana principalmente nos casos de dificuldade para captação de recursos públicos a fim de implantação de infraestruturas. A parceria com o setor privado favoreceu a diversidade de investimentos voltados à equidade social, principalmente na França, diante de administração pública eficaz e eficiente. A atual política de coesão da comunidade europeia prevê o desenvolvimento urbano sustentável integrado e baseado na elaboração de planos estratégicos, determinantes à consecução de parcerias público-privadas para concretização de intervenções prioritárias e estratégicas.
Jurídico Arcabouço legal	Percebe-se que a parceria público-privada com êxito favorável, como na França e na Espanha, tem como embasamento rigoroso arcabouço legal. A norma prevê recompensas e penalizações ao parceiro privado, considerando a mais-valia fruto da infraestrutura realizada e a qualidade dos serviços realizados, além da ação conjunta entre as diversas instâncias de governo e representantes da sociedade civil.
Econômica	Parte das experiências europeias iniciais com o instrumento da parceria público-privada exigiram investimentos públicos sem correspondente contrapartida do parceiro privado, como em Portugal e na Inglaterra. Buscando-se as devidas adequações nas contratações futuras, na maioria dos casos este óbice foi superado.
Equidade Justiça social	Em regra, o atendimento às demais variáveis tem criado condições à efetivação da equidade, da justiça social. Em algumas situações, como nas primeiras experiências em Portugal, Inglaterra e Espanha e, ainda, atualmente na Itália, a efetivação desta variável encontrou óbices no fato de que apesar da adequação do seu arcabouço legal às regras do direito à cidade, foi mantida a característica de favorecimento do mercado imobiliário, com valorização de áreas objeto das intervenções, dando causa à segregação social.

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Apesar de a explanação apresentada sobre as experiências europeias não poder ser considerada uma amostra relevante, foi possível realizar as constatações abaixo relacionadas, quanto aos óbices e aos avanços na implementação do instrumento da parceria público-privada.

- A experiência francesa da ZAC atinge os objetivos esperados da parceria público-privada pelo fato de que os projetos são liderados pelo poder público, que promove intervenções urbanísticas, revertendo a valorização imobiliária para o financiamento da operação a ser realizado pelo setor privado viabilizador do projeto.

- Na Inglaterra, as experiências culminaram de forma diversa das francesas. No projeto de revitalização das *Docklands*, projeto e gestão foram atribuídos ao setor privado, e os resultados urbanísticos, econômicos e sociais não atingiram as expectativas, uma vez que acabou por favorecer a especulação imobiliária. Com amadurecimento, foram erradicados os equívocos e constituídos os principais pontos estruturais, como processo estruturado e transparente com acordo e mecanismos de pagamento, gestão e transferência de riscos, especificação dos resultados esperados, resultados financeiros atrativos ao setor privado, além de

contrato acessível ao poder público, havendo possibilidade de sua redução, se necessário. (*International Financial Services*, 2003).

- Em Portugal, nas primeiras experiências, a incapacidade de gerência do poder público, o menosprezo aos riscos econômicos inerentes ao instrumento quando não prevista a sua repartição entre os parceiros e falhas no processo culminaram no comprometimento do alcance dos resultados almejados. Após o período de experimentação, com adequação dos projetos em andamento, advieram novos projetos constituídos de forma a garantir sua executabilidade.

- Na Espanha, particularmente na cidade de Barcelona, o êxito dos projetos com transformação urbana e melhoria na qualidade de vida da população, deve-se, principalmente, à boa estruturação das operações urbanas, ao rigor normativo com previsão de recompensas e penalizações ao parceiro privado considerando a qualidade dos serviços, à ação conjunta entre as diversas instâncias de governo e representantes da sociedade civil; apesar de ter encontrado óbices para assegurar a equidade na distribuição dos benefícios da urbanização, particularmente quanto à produção de moradias populares nas áreas de intervenção, gerando a migração de parte da população carente à periferia.

- Na Itália, a crise econômica das últimas décadas trouxe restrições orçamentárias, tornando-se a parceria público-privada instrumento viabilizador à realização de projetos indispensáveis, como na área de infraestrutura. As intervenções de reurbanização também contam com este instrumento, o problema é que nem sempre cumprem com o objeto do projeto constituído de um empreendimento global, o qual em sua consecução acaba sofrendo desvio quanto ao atendimento do coletivo, sucumbindo aos interesses do mercado imobiliário, o que favorece a especulação e a superprodução, como no caso do Progetto Bicocca/Milão, realizado pela Pirelli.

Diante disso, fica evidente que a parceria público-privada se constitui em adequado instrumento urbanístico quando há o pertinente controle do poder público, baseado no rigor normativo, com previsão de recompensas e penalizações ao parceiro privado considerando a qualidade dos serviços. O controle do parceiro público é capaz de reverter a valorização imobiliária para o financiamento de operações, devidamente estruturadas, a serem realizadas pelo parceiro privado. Estas características agregadas à ação conjunta entre as diversas instâncias de

governo e representantes da sociedade civil viabilizam o projeto no atendimento de todos os atores envolvidos: público, privado e social.

3 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA COM OUTRAS INSTÂNCIAS DO GOVERNO E AS INOVAÇÕES LEGAIS

3.1 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Na década de 1960, iniciou-se a luta pela reforma urbana, que nos anos de 1980, com o processo constituinte, havia adquirido conotação política, efetivando-se com a regulamentação dos instrumentos de política urbana previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, possibilitando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade e de um desenvolvimento urbano pautado na justiça social e no ambiente equilibrado. Dentre estes instrumentos, encontra-se a parceria público-privada, objeto de reflexão deste trabalho.

O advento da parceria público-privada no planejamento urbano brasileiro veio como resposta à implementação do direito à cidade a fim de uma reforma urbana pautada no usufruto equitativo das cidades sob os princípios da justiça social. Nesse contexto, busca-se compreender a introdução deste instrumento no planejamento urbano brasileiro, particularmente no município de São Paulo.

Interessante aventar que a proposta de parceria público-privada no planejamento urbano do município de São Paulo advém de período anterior à Constituição Federal de 1988, através da introdução do instrumento do solo criado, na década de 1970, que tinha como objetivo o controle e equilíbrio do solo urbano, conforme já abordado no Capítulo 2, item 2.2.1, que trata da evolução dos instrumentos urbanísticos antecessores da parceria público-privada.

Mais adiante adveio a operação urbana que compunha a proposta do Plano Diretor de São Paulo, na Gestão Mário Covas (1982-1985), no intuito de redução de gastos públicos na produção de habitação popular, infraestrutura, equipamentos coletivos e reformas urbanísticas necessárias nas regiões periféricas e mais carentes, sendo certo que este plano não foi aprovado. Naquela gestão, através da Lei Municipal nº 9.725/1984, foi aprovado o instrumento da transferência do direito de construir, um dos princípios do solo criado, que permite a garantia de

interesses coletivos sem obstar o direito de propriedade e sem onerar financeiramente o proprietário do imóvel, permitindo a transferência do potencial construtivo não utilizado.

Na gestão seguinte - Jânio Quadros (1986-1988) - passa-se a dar maior ênfase à parceria entre os setores público e privado, inicialmente com o advento da Lei Municipal nº 10.598/1988, prevendo a concessão de desconto no IPTU a proprietário que restaurasse seu imóvel localizado no centro histórico.

O verdadeiro instrumento que impulsionou a parceria e a utilização do princípio do solo criado foi a Operação Interligada, criada pela Lei Municipal nº 10.209/1986, alterada pela Lei Municipal nº 11.773/1995. Esta norma foi denominada Lei do Desfavelamento, pois permitia que a iniciativa privada fizesse doação à Prefeitura de uma determinada quantidade de habitações de interesse social em troca de modificações dos índices urbanísticos e categorias de uso nos terrenos de sua propriedade (São Paulo, 1996). Porém, esta versão do solo criado recebeu muitas críticas, pois contrariava o escopo apregoado pela doutrina, já que os recursos arrecadados pelo ente público não eram proporcionais aos benefícios concedidos ao parceiro privado, já que a formulação de cálculo e as negociações de contrapartidas determinavam valores menores que os benefícios obtidos.

Mesmo antes de 1988, a cidade já vinha realizando experiências análogas de parcerias público-privado, especialmente aquelas promovidas pela “Lei do Desfavelamento” (Lei Nº 10.209), sancionada em 1986, que depois foi readaptada, transformando-se na “Lei das Interligadas” (Lei Nº 11.773), de 1995. Nas experiências regulamentadas por essas leis, chamadas “operações interligadas”, eram permitidas aos proprietários de imóveis modificações dos índices e características de uso e ocupação do solo previstos na Lei de Zoneamento, desde que construíssem e/ou doassem ao Poder Público habitações de interesse social (HIS). Enquanto na Lei Nº 10.209/86 os recursos provenientes da parceria eram necessariamente prestados em HIS, a Lei Nº 11.773/95 ampliou a liberdade de atuação do Poder Público quanto à destinação desses recursos, vinculando o valor da contrapartida ao Fundo Municipal da Habitação (FMH), criado por lei em 1994. (LAGE, 2008, p. 54-55)

Ainda nesta gestão foi aprovado o novo Plano Diretor de São Paulo, Lei Municipal nº 10.676/1988, no qual foram incorporadas as Operações Interligadas e as Operações Urbanas, espécies de parceria público-privada.

A partir da década de 1980, no momento em que o Município se encontra em crise econômica, com pouca capacidade de gerenciar o

desenvolvimento da cidade, passa-se a institucionalizar o controle à ocupação através da venda do potencial construtivo, em instrumentos como as Operações Interligadas e Operações Urbanas, viabilizando parcialmente o conceito do “solo criado”, visto que os empreendedores não contribuíam com o processo de urbanização, mas se beneficiavam dele. (NOBRE, 2012, p. 7)

Nesse contexto, Daniela Abritta Cota (2010, p. 240) questiona as motivações que levaram à utilização destes instrumentos do município de São Paulo, na década de 1980, aventando a supervalorização de terrenos urbanos dotados de infraestrutura com a consequente dificuldade da população carente em adquirir moradia naquelas áreas, redução de recursos municipais para investimento em habitações sociais, diante da omissão dos poderes estadual e federal na redução do déficit habitacional, além da especulação imobiliária.

A Prefeitura Municipal de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, apresentou na exposição “Projetos urbanos para a cidade de São Paulo”, período 2009-2012, as intervenções urbanas em andamento, ou seja, as operações urbanas, visando à transformação do espaço urbano, buscando uma cidade melhor para todos.

INTERVENÇÕES URBANAS

TRANSFORMANDO O ESPAÇO URBANO

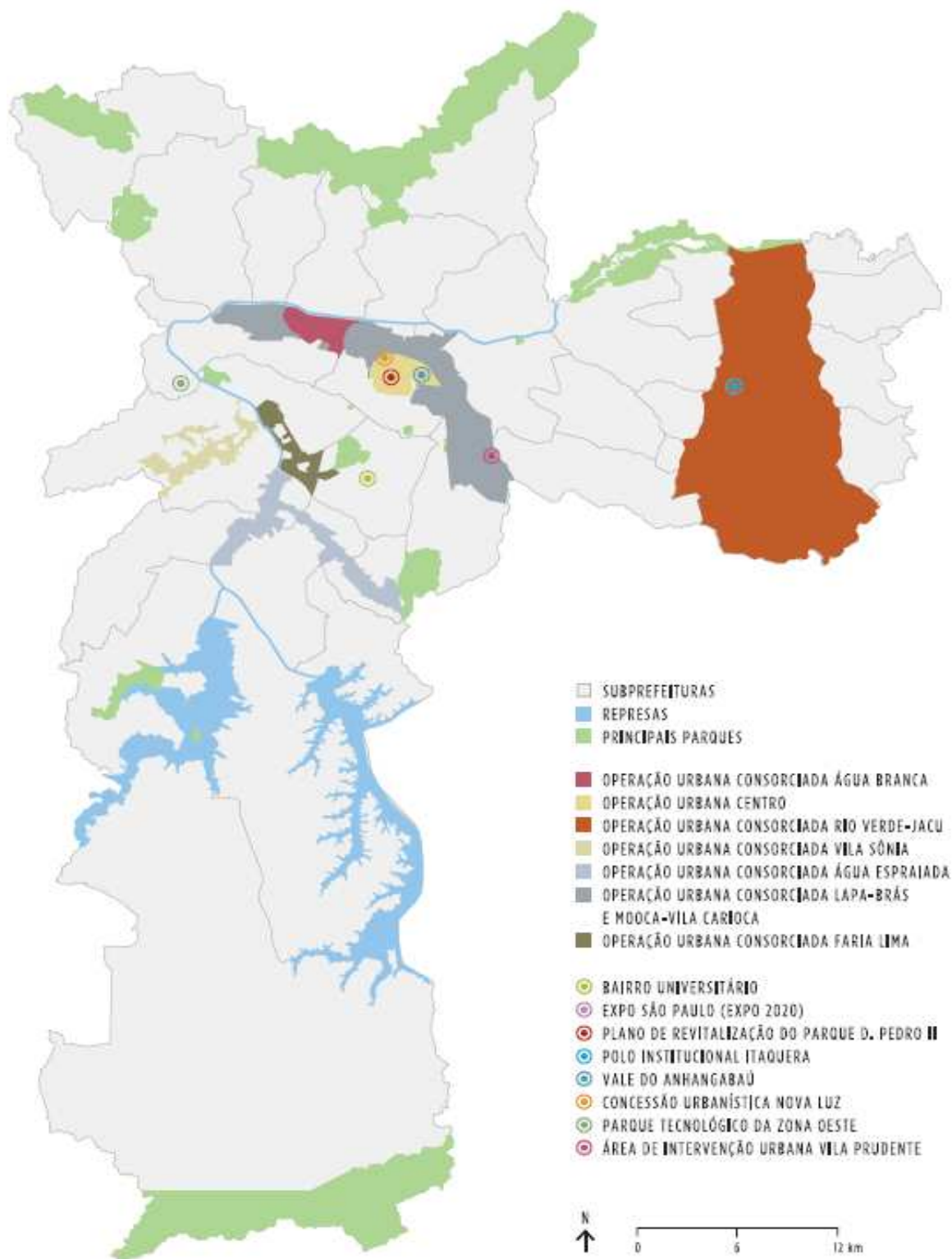


Figura 05 – Intervenções urbanas. Transformando o espaço urbano.
Fonte: Projetos urbanos para a cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2012)

3.1.1 Operação Urbana Anhangabaú

Na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), diante da necessidade de enfrentamento do aumento dos cortiços na região central da cidade e dos assentamentos periféricos, foram criados programas a fim de requalificação do centro do município de São Paulo sob o vértice de uma política habitacional. Nesse sentido, corrobora Erica C.C. Diogo (2004, p. 53), em sua dissertação intitulada “Habitação Social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo”:

A Sehab também se propôs a enfrentar o problema dos cortiços com uma nova forma de moradia na Área Central e não mais como uma questão de assistência social como aconteceu em gestões anteriores (...) e uma proposta para pautar a relação entre o poder público e a iniciativa privada faziam parte do conjunto de propostas para recuperar o Centro. (*Idem*)

Dentre esses programas é importante destacar a Operação Urbana Anhangabaú, regulamentada pela Lei Municipal nº 11.090/1991, que teve como objetivo atrair investimentos privados e realizar obras de infraestrutura nos espaços públicos, possibilitando a flexibilização do zoneamento, além de trazer outras vantagens como o mecanismo de transferência de potencial construtivo com o intuito de facilitar a revitalização de imóveis tombados, sejam públicos ou privados. “Esse instrumento abriu a possibilidade de cobrança da outorga onerosa do direito de construir, tese que vinha sendo defendida desde o início das discussões sobre a Reforma Urbana na década de 1960 através do instrumento do ‘solo criado’” (NOBRE, 2012b, p. 4).

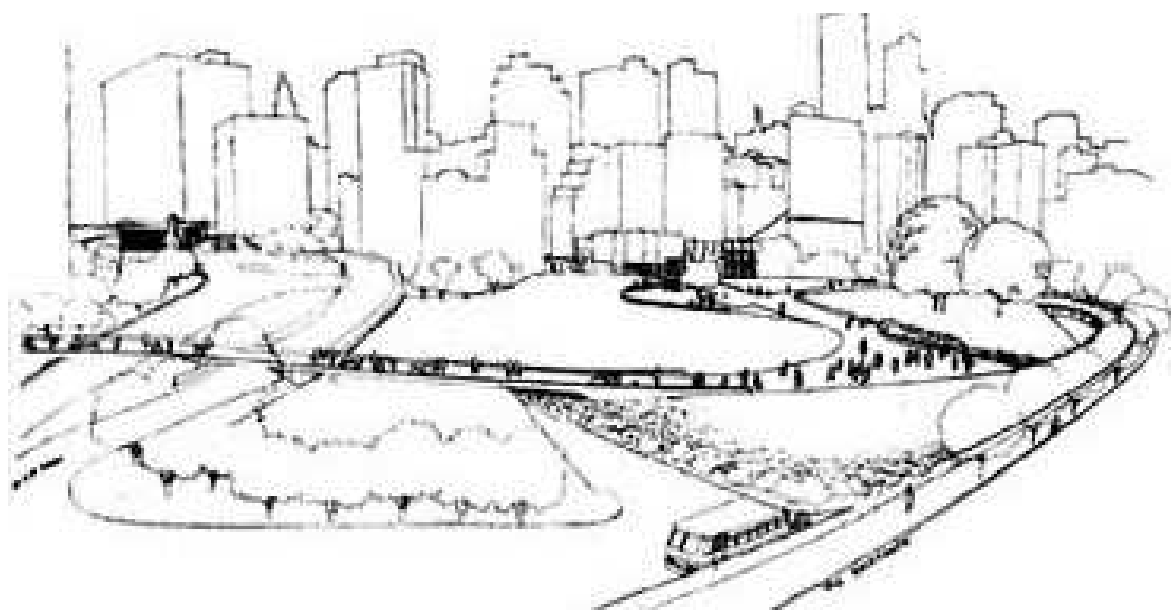
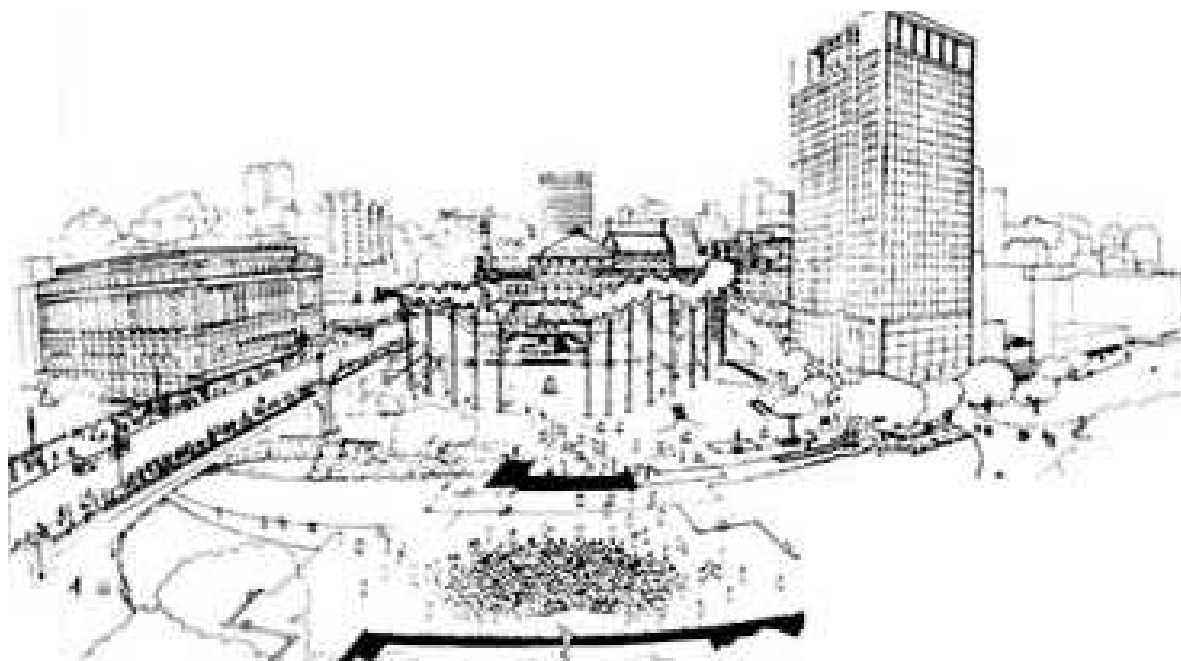


Figura 06 - Croqui. Projeto vencedor do Concurso de reurbanização do Vale do Anhangabaú. Arquitetos: Jorge Wilhelm, Rosa Kliass e Jamil Kfourri.

Fonte: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/05.059/1974>>. Acesso em 31 ago. 2014.

3.1.2 Operação Urbana Água Branca

Na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), o instrumento da operação urbana foi reinterpretado, viabilizando “ocupações e usos do solo urbano de forma

mais permissiva que o admitido pela lei, em áreas de interesse do capital imobiliário” (COTA, 2010, p. 246), assim foram realizadas as Operações Urbanas Água Branca, Água Espreada e Faria Lima.

A Operação Água Branca, aprovada pela Lei Municipal nº 11.774/1995, elenca entre seus objetivos a promoção e requalificação urbanística de áreas abandonadas, as quais anteriormente eram ocupadas por uso industrial, através do incentivo de possibilidade de compra de potencial construtivo adicional.

No caso em tela, este instrumento urbanístico foi apresentado como justificativa estratégica à promoção do adensamento em área já servida de infraestrutura. Inicialmente, voltou-se para o mercado imobiliário de empreendimentos comerciais, escritórios, mas acabou por se despontar no mercado imobiliário residencial, tendo como público-alvo a população de renda média.

Como propósitos iniciais, a operação previu a criação de um contraponto ao adensamento na região sudoeste, potencializando o uso do solo, considerando a existência de glebas vazias e terrenos subutilizados, além da viabilização de complementação do sistema viário local, considerando a facilidade de acesso ao centro expandido por meio de transporte público coletivo e pela proximidade das rodovias Bandeirantes, Anhanguera e Castelo Branco.

Posteriormente, referida operação teve como alvo o mercado imobiliário de escritórios e edifícios residenciais de alto padrão, já que sua área de abrangência se encontra no setor sudeste, um dos mais valorizados da cidade. Interessante ressaltar que esta operação urbana possui a particularidade de se encontrar em região diversa do vetor sudeste, frente de expansão imobiliária da cidade, bem como do centro antigo, tendo contado, inicialmente, com apenas um grande empreendimento empresarial que chegou a apresentar dificuldades para sua comercialização.

Alvim, Abascal e Moraes (2011, p. 230) relatam que apesar de buscarem o incentivo para a ocupação de áreas vizinhas e reestruturação do adensamento com novos padrões de uso e ocupação do solo, no intuito de atrair particularmente o setor privado, a ausência de projeto urbano impediu a adequada interlocução entre o ente público, empreendedores, proprietários e moradores, até porque predominaram intervenções nas áreas viária e imobiliária, de interesse do setor privado, sem a busca de inserção efetiva da sociedade civil.

No âmbito da habitação social, uma das vertentes a ser observada em operação urbana, o avanço foi diminuto. Por exemplo, a Favela do Moinho, localizada no centro da cidade sob o viaduto Orlando Murgel, até o momento não foi regularizada apesar das tentativas de interlocução entre a gestão municipal e as lideranças da comunidade no intuito de, ao menos, viabilizar obras de melhoria, já que os moradores permanecem sem infraestrutura básica como água, luz e saneamento básico.

Na gestão de Fernando Haddad, a Operação Urbana Água Branca foi revista através da Lei Municipal nº 15.893/2013, com o intuito de adequá-la ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Estratégico, trazendo em seu texto um plano urbanístico que prevê obras nas seguintes áreas prioritárias: melhorias no sistema de circulação e mobilidade com ênfase ao transporte público coletivo, pedestres e ciclistas; construção de moradias de interesse social e reunião num mesmo espaço de habitações, comércio e serviços, visando ao adensamento e à inclusão social, ao controle do patrimônio público e determinação de eixo de verticalização a fim de ordenamento da paisagem, e ainda à viabilização da construção de dois parques, além de ruas e passeios largos, favorecendo o meio ambiente.



Figura 07 - Área de abrangência da Operação Urbana Água Branca

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ouab_reuniaotecnica09jul.pdf>. Acesso em 31 ago. 2014.

3.1.3 Operação Urbana Faria Lima

Na gestão de Paulo Maluf, assim como na administração de Mario Covas, o projeto de lei do Plano Diretor foi preterido; deu-se prioridade à instituição da Operação Urbana Faria Lima, Lei Municipal nº 11.732/1995, com projeto de Júlio Neves referente ao plano de renovação urbana, apresentando como escopo à disponibilização de incentivos e instrumentos para realização de melhorias para área de influência definida em função da interligação da av. Faria Lima com a av. Pedroso de Moraes e com a av. Pres. Juscelino Kubitschek, av. Helio Pellegrino, av. dos Bandeirantes, av. eng. Luis Carlos Berrini e av. Cidade Jardim.

A realidade vislumbrada na Operação Água Branca se repete na Operação Faria Lima. A sua consecução gerou grande valorização imobiliária da região da Berrini, fruto da concentração de recursos públicos na realização de

infraestrutura. Foram ‘expulsos’ mais de cinquenta mil moradores de menor renda, que não tiveram outra sorte a não ser a sua exclusão para favelas na periferia, muitas em áreas de proteção ambiental, pela ausência de previsão de Zonas Especiais de Interesse Social na área da operação (FIX, 2000, p. 8-9).

À época da construção da avenida, as únicas opções dadas aos favelados – os quais já tinham direito à usucapião de seus lotes - foi o financiamento de casas em conjunto habitacional situado em longínqua periferia e que ainda não estava construído, ou quantia em dinheiro insuficiente para adquirir imóvel no mercado legal, o que levou a maioria deles a ocupar outras favelas da cidade. De acordo com Fix (2004, p.192), “a operação [Operação Urbana Água Espreada] serviu para valorizar a região da Berrini por meio de ‘limpeza social’”. (LAGE, 2008, p. 58)

Saliente-se, ainda, que ambas as operações urbanas receberam grande aporte de recursos públicos na realização preliminar de infraestrutura para, posteriormente, buscar a contrapartida através de concessões à legislação de zoneamento, tendo parte dos valores recebidos custeado as desapropriações necessárias para a implantação do projeto. Essas obras âncoras que visam a atrair o parceiro privado são contraditórias, pois o retorno do investimento inicial não é garantido ao ente público, visto que as contrapartidas são devidas apenas pelos proprietários que buscam exceções à legislação urbanística, enquanto que os demais proprietários usufruem da valorização imobiliária sem nenhuma espécie de ônus, que poderia ser exigida, por exemplo, através do instrumento da contribuição de melhoria. “Na prática, o prolongamento da Avenida Faria Lima, assim como a construção da Avenida Água Espreada serviram principalmente para a criação de novas frentes de expansão do capital imobiliário” (*Ibid.*, p. 57).

A Operação Urbana Faria Lima foi adequada ao Estatuto da Cidade através da Lei nº 13.769/2004, mantendo como principais objetivos reorganizar os fluxos de tráfego particular e coletivo ao implantar o prolongamento da Avenida Faria Lima interligando-a às avenidas Pedroso de Moraes e Hélio Pelegrino até alcançar a Avenida República do Líbano, além de construir terminal multimodal junto a estações da CPTM e Metrô, além da reurbanização do Largo da Batata e urbanização das favelas em seu perímetro, ou entorno imediato.

A revisão da Lei Municipal nº 11.732/1995, que deu origem à Lei Municipal nº 13.769/2004, apresentou como diretrizes gerais a instituição da gestão compartilhada, a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA), a previsão de

Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), adequação da destinação e distribuição da área adicional (estoque), alinhamento da operação urbana e do programa de investimento aos novos objetivos, considerando os novos parâmetros de uso do solo observando a disponibilidade de transporte público e a demanda pelo uso residencial, particularmente de médio padrão, com o intuito de preservar as atividades geradoras de emprego.

Havendo, ainda, intervenções a executar e estoque disponível no perímetro da operação, foi sancionada a Lei Municipal nº 15.519/2011, autorizando o município na colocação de mais 350 mil Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de direito urbanístico adicional dentro do perímetro de uma operação urbana consorciada (art. 230, da Lei Municipal nº 13.430/2002). O Programa de Intervenções também foi incrementado com a previsão de implantação de sistema de transporte não poluente no eixo da Avenida Brigadeiro Faria Lima.

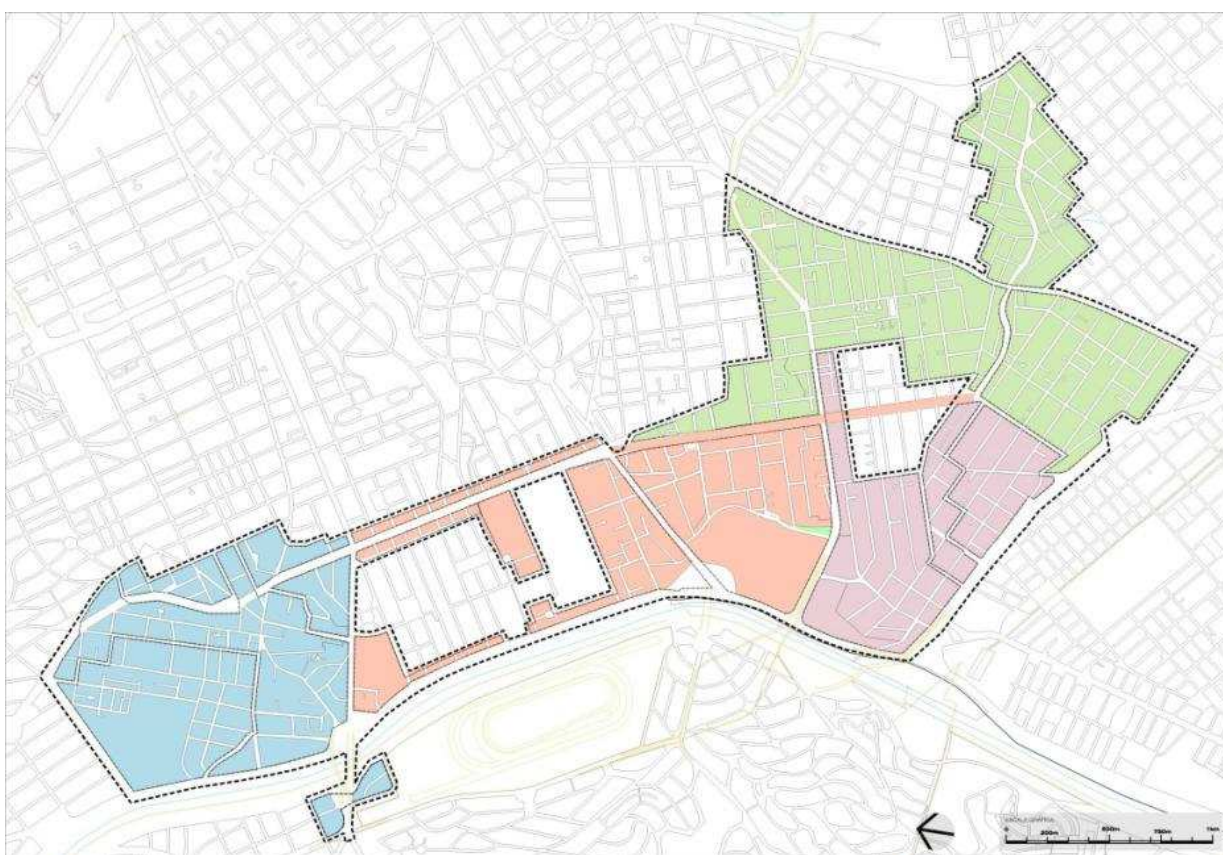


Figura 08 - Área de abrangência da Operação Urbana Faria Lima

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/oucfl_apresentacao_roggoucfl08ago.pdf>. Acesso em 31 ago. 2014.

3.1.4 Operação Urbana Água Espraiada

A Operação Urbana Água Espraiada, Lei Municipal nº 13.260/2001 (revista pelas Leis Municipais nº 15.416/2011 e nº 15.519/2011), foi o primeiro instrumento dessa espécie aprovado já no advento do Estatuto da Cidade, tendo como principal diretriz a revitalização da região de sua abrangência com intervenções no sistema viário, transporte coletivo, habitação social e criação de espaços públicos de lazer e esportes.

Os estudos para essa operação se iniciaram na década de 1990, com o intuito de reurbanização do vale do córrego, implantação do sistema viário com a interligação Nações Unidas à rodovia dos Imigrantes, além da busca por soluções à questão das favelas existentes em sua área de abrangência.

Sua proposta apresenta como objetivo a obtenção de recursos para realização de investimentos na região sul da cidade, a fim de realização do prolongamento da av. Água Espraiada até a rodovia dos Imigrantes, com a criação de espaços públicos de esporte e lazer, construção de pontes e viadutos, prolongamento da av. Chucri Zaidan até a av. João Dias, implantação de passarelas e construção de 8.500 unidades habitacionais destinadas a moradores das favelas existentes na área de realização da operação urbana, através da venda de potencial adicional de construção. Interessante destacar que a avenida foi construída entre os anos de 1995 e 1996, antes mesmo da aprovação da operação.

Apesar da abrangência territorial da Operação Urbana Água Espraiada, da sua primeira fase já realizada ter proporcionado sensíveis melhorias no desempenho do trânsito das avenidas Berrini, Chucri Zaidan e Largo Los Andes, oferecendo novas alternativas de acessos à Marginal Pinheiros com a avenida Jornalista Roberto Marinho, assim como nas operações urbanas anteriormente mencionadas, também não se vislumbrou o cumprimento do papel social deste instrumento urbanístico.

Referida operação urbana, constituindo-se como as demais num programa de remodelação excludente, onde sob a justificativa de construção de um eixo viário com a conseqüente valorização imobiliária, de interesse do capital, deu causa a um processo de gentrificação, levando os seus moradores de baixa renda a habitarem área à margem da represa Billings.

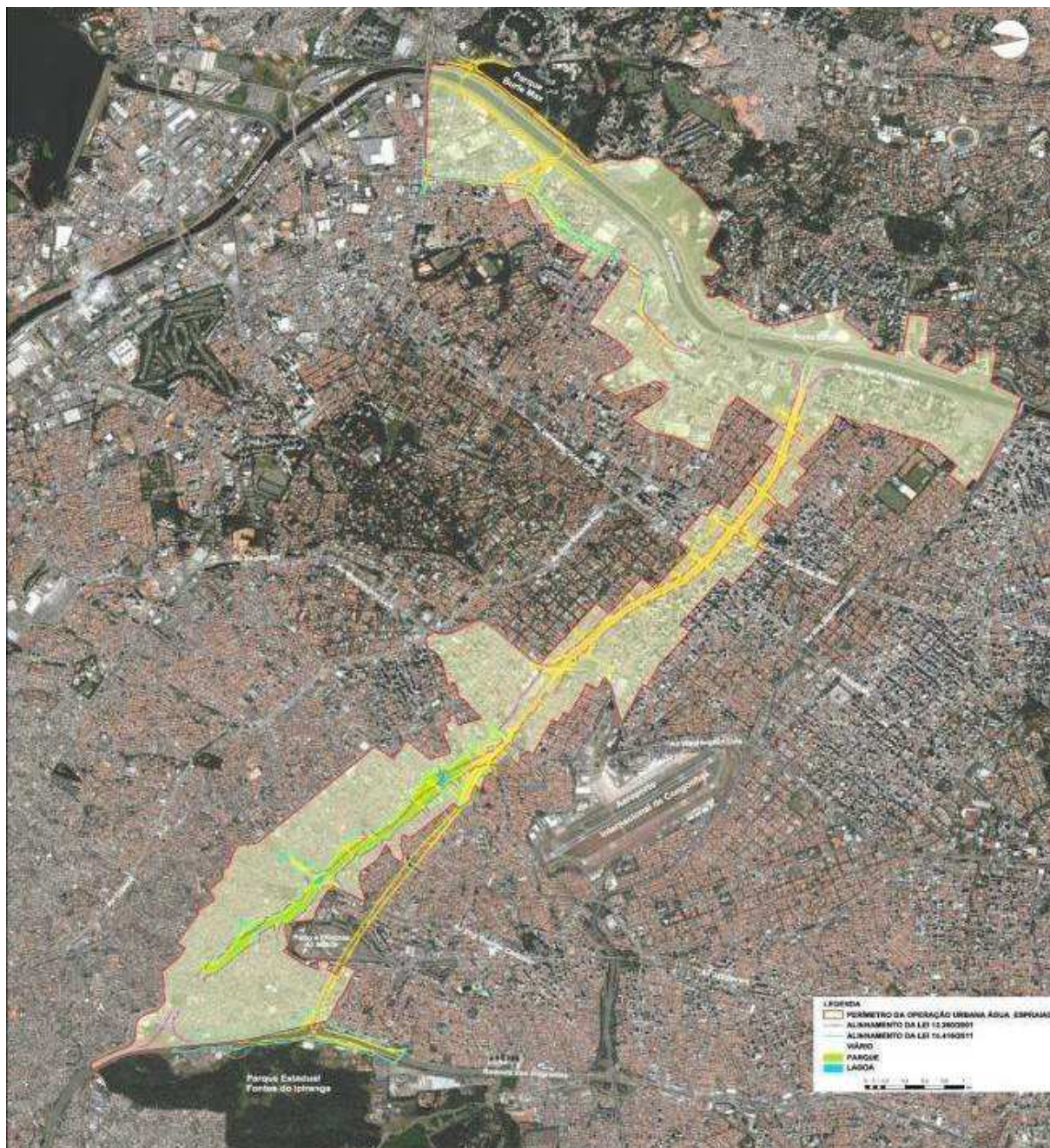


Figura 09 - Área de abrangência da Operação Urbana Água Espreada

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/apresentacao_31_ro_qgoucae_24_09_2013.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2014.

3.1.5 Operação Urbana Centro

Durante a gestão de Celso Pitta (1997-2000) houve a ampliação da Operação Urbana Anhangabaú, transformada em Operação Urbana Centro (Lei 12.349/1997), através da interlocução com a Associação Viva o Centro (AVC), criada em 1991, grande fomentadora da aprovação do instrumento.

A Operação Urbana Centro abrange as regiões do Centro Velho e Centro Novo, além de parte de bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia, numa área de aproximadamente 663 hectares. A Operação visa à requalificação urbana através do estímulo de investimentos em área consolidada desde meados do século XX e que possui a maior densidade construtiva da cidade. Além de visar à reabilitação, à recuperação urbanística e reestruturação de funções, pela sua importância e pelo simbolismo da recuperação da área central, acabou por extrapolar suas áreas de abrangência.

Baseados na contrapartida financeira foram estabelecidos incentivos à produção de novas edificações, regularização, reconstrução e reforma de imóveis, condições especiais para a transferência de potencial construtivo de imóveis de interesse histórico, através de regras de uso e ocupação do solo mais compatíveis com as características do estoque edificado na área central. Buscou-se favorecer a ampliação de áreas verdes, facilitar a circulação de pedestres com a abertura de passagens através de quadras e edificações, incentivar a localização de órgãos da administração pública e, ainda, desestimular a permanência do comércio atacadista em sua área de abrangência.

Com recursos viabilizados, foi realizada, por exemplo, a reurbanização do Parque Dom Pedro II e entorno e a remodelação da Praça do Patriarca. O principal objetivo era atrair empreendedores privados para aplicação de recursos na área central.

Assim como nas operações mencionadas anteriormente, o objetivo era a parceria público-privada a fim de pagamento de contrapartidas financeiras, assegurando a realização de obras públicas em área de interesse do mercado imobiliário, sem custo ao ente público. Porém, na prática, verificaram-se diversas controvérsias. A operação urbana não foi pautada em adequado plano urbanístico, mas em questão de cunho financeiro; mais uma vez não se buscou atender a demanda da sociedade civil, mas do mercado imobiliário, apesar da interlocução com a Associação Viva o Centro (AVC), dando causa à mobilização social contrária ao instrumento

Nessa experiência é possível vislumbrar o início de uma mudança cultural na sociedade, nos atores sociais que devem estar envolvidos nas parcerias entre os setores público e privado que, em regra, não costuma distinguir o interesse público do favorecimento à elite, por vezes fazendo com que a “operação urbana

torna-se um fim em si, apenas como elemento de alavancagem de uma mega-operação imobiliária. Perde-se o caráter urbanístico-social do instrumento” (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 10). Por outro lado, a operação urbana que visa à arrecadação com troca de benefícios interessa ao mercado imobiliário desde que realizada em região já com infraestrutura e valorizada, mas é inviável em áreas periféricas pela falta de interesse do mercado, as quais devem merecer prioridade de investimentos.

Portanto, o que prevalece não é a lógica da operação calcada na parceria público-privada, mas o procedimento arcaico de sustentar os ganhos privados com o investimento público, sem considerar qualquer retorno. Esta é a dinâmica histórica do desenvolvimento urbano no Brasil e é no seu contexto que a operação urbana é inserida: um instrumento pós-moderno em um quadro arcaico. (*Ibid.*, p. 11).

Verifica-se, pois, que apesar do intuito do arcabouço legal de fazer com que o instrumento da operação urbana, como parte de um projeto específico fruto da interlocução com a sociedade civil, possibilite a transformação do ambiente construído em favor da inclusão social, na prática a sua efetivação é praticamente inexistente.

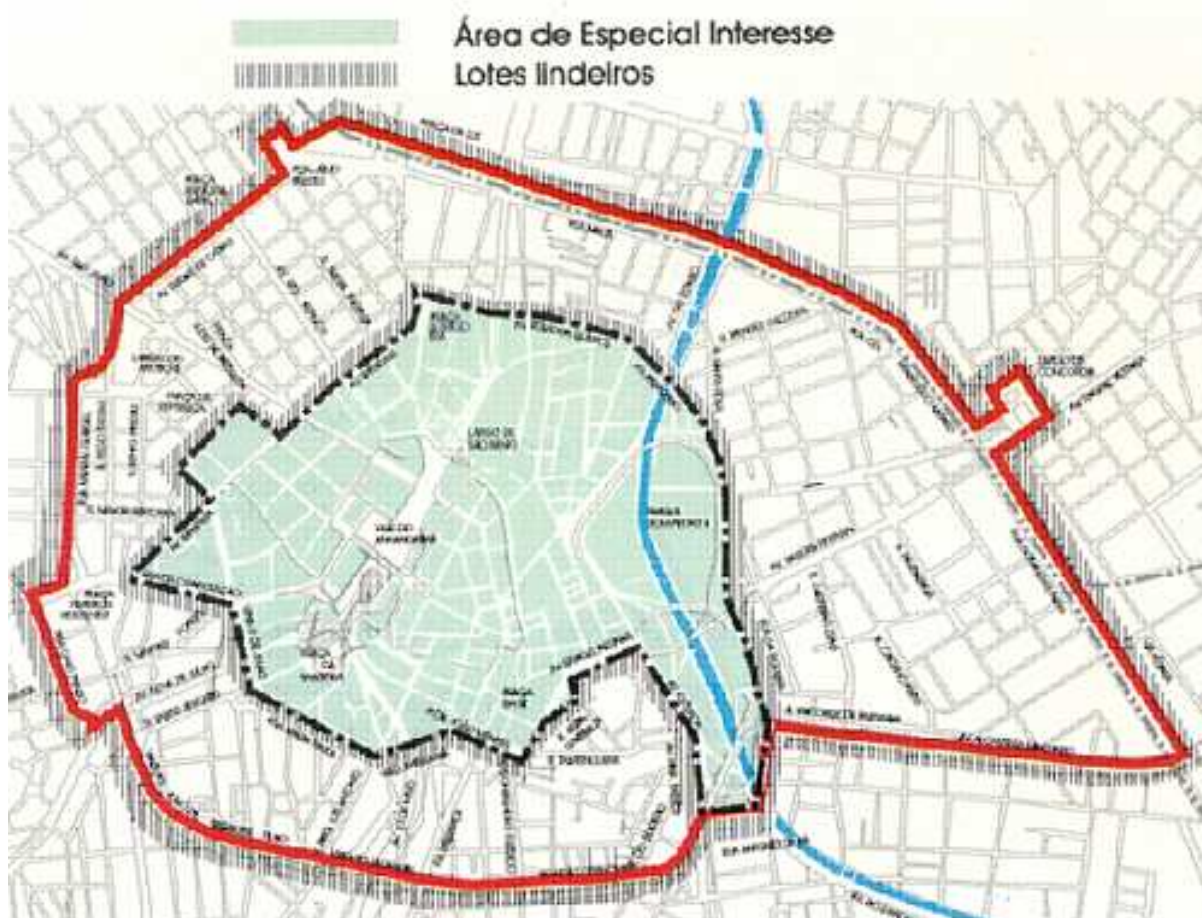


Figura 10 - Área de abrangência da Operação Urbana Centro

Fonte: <http://www.forumpatrimonio.com.br/view_full.php?articleID=94&modo=1>. Acesso em 31 ago. 2014.

3.1.6 Programas Ação Centro e Morar no Centro

A gestão seguinte (2001-2004) foi de Marta Suplicy, tendo logo no seu início se deparado com o advento do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Buscando dar continuidade à política de revitalização do centro realizada durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), para efetivação deste projeto advieram o Programa Ação Centro e o Programa Morar no Centro.

O Programa de Reabilitação da Área Central (PROCENTRO) criado pelo Decreto Municipal nº 40.753/2001, coordenado pela Empresa Municipal de Urbanismo (EMURB), partiu dos princípios previstos no Plano Reconstruir o Centro (2001-2002), lançado logo no início de sua gestão, o qual, por sua vez, baseou-se no Programa Procentro, de 1993, que visava à recuperação de espaços públicos e favorecimento de investimentos privados, sendo então acrescentadas como metas a

implantação de ações de desenvolvimento social e produção de moradia social no centro.

O Programa Ação Centro foi criado pelo Decreto Municipal nº 44.089/2003, que também instituiu o Fórum Desenvolvimento Social/Econômico Centro SP e a Coordenação Executiva Ação Centro, junto à EMURB e o grupo técnico – Agência de Desenvolvimento Centro SP, vinculado à diretoria EMURB, bem como revogou o Decreto Municipal nº 40.753/2001, que criou o PROCENTRO. Nesse novo projeto participaram 16 secretarias e cinco empresas públicas, prevendo-se a realização de 130 iniciativas, principiadas no final da gestão petista, visando à reforma de edifícios vagos e cortiços, produção de habitação, reabilitação do patrimônio histórico, programas socioculturais e projetos de locação social (JOSÉ, 2010, p. 125).

O Programa Ação Centro teve como base a diversidade funcional e social da região central da cidade, considerando a sua acessibilidade e procurando enfatizar as atividades de moradia, emprego, educação, cultura e lazer. Em 2003, a prefeitura assinou empréstimo de US\$ 150 milhões junto ao BID para o desenvolvimento de referido Programa, com cinco linhas de ação: reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; transformação do perfil econômico e social; recuperação do ambiente urbano; transporte e circulação; fortalecimento institucional do município.

O Programa Morar no Centro, objeto da primeira linha de ação do Programa Ação Centro - reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial - foi implantado pela Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo com a proposta de melhorar as condições de vida dos moradores e trabalhadores da região central, evitando o processo de expulsão da população mais pobre, ou seja, da gentrificação, dando prioridade à reforma de prédios desocupados ou subutilizados, buscando a diversidade social nos bairros centrais (Ibid., p. 116). Este programa apresentou quatro linhas de ação: programa de arrendamento residencial, realizado numa parceria do município de São Paulo com a Caixa Econômica Federal; reurbanização da Favela do Gato através da locação social; programa de reabilitação integrada do habitat nas regiões da Luz e do Glicério; instituição das ZEIS 3 – zonas especiais de interesse social no plano diretor.

A segunda linha de atuação do Programa Ação Centro - transformação do perfil econômico e social da área central - foi viabilizada com o advento da Lei de Incentivos Seletivos (Lei Municipal nº 13.496/2003), prevendo isenção fiscal para atrair novas empresas à região central; atenção a grupos vulneráveis; controle e fiscalização do comércio de rua – criação de shopping popular, padronização de barracas, reorganização da concessão do termo de permissão de uso, coibindo a comercialização de produtos ilegais, além da disponibilização de programas de profissionalização e geração de renda; programa de requalificação de ruas comerciais; instalação de órgãos públicos na região central, trazendo em torno de 11.500 funcionários públicos, práticas que visam à inclusão social, além do apoio à segurança na área central.

A recuperação do ambiente urbano – terceira linha do Programa Ação Centro – busca apoiar ações de melhoria das funções de construção e requalificação do espaço público e de monumentos deteriorados, bem como requalificação de edifícios e controle de inundações. Na prática deu-se com a recuperação de espaços urbanos do Corredor Cultural – Praças do Patriarca, Dom José Gaspar – além da modernização da iluminação da Praça da Sé; recuperação de edifícios como o Mercado Municipal e a Galeria Olido; favorecimento da recuperação do patrimônio histórico com a isenção de IPTU por dez anos para restauro de fachadas e transferência do potencial construtivo.

A questão viária – transporte e circulação – quarta linha do Programa Ação Centro, compreende intervenções para promoção de melhorias na circulação e acessibilidade da área central, através de reformas do sistema de transporte público municipal e realização de obras e aquisição de equipamentos necessários à implantação do novo sistema. Houve a criação de corredores de ônibus na área central, denominado Passa Rápido, bem como foram realizados estudos para criação de novas garagens subterrâneas.

A quinta e última linha de atuação do Programa Ação Centro - fortalecimento institucional da região central - se deu através da descentralização administrativa, com a criação da SubSé; do reaparelhamento das secretarias, da criação da Comissão Executiva Ação Centro, do Fórum de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro e da Agência de Desenvolvimento da Área Central. (NOBRE, 2012a).

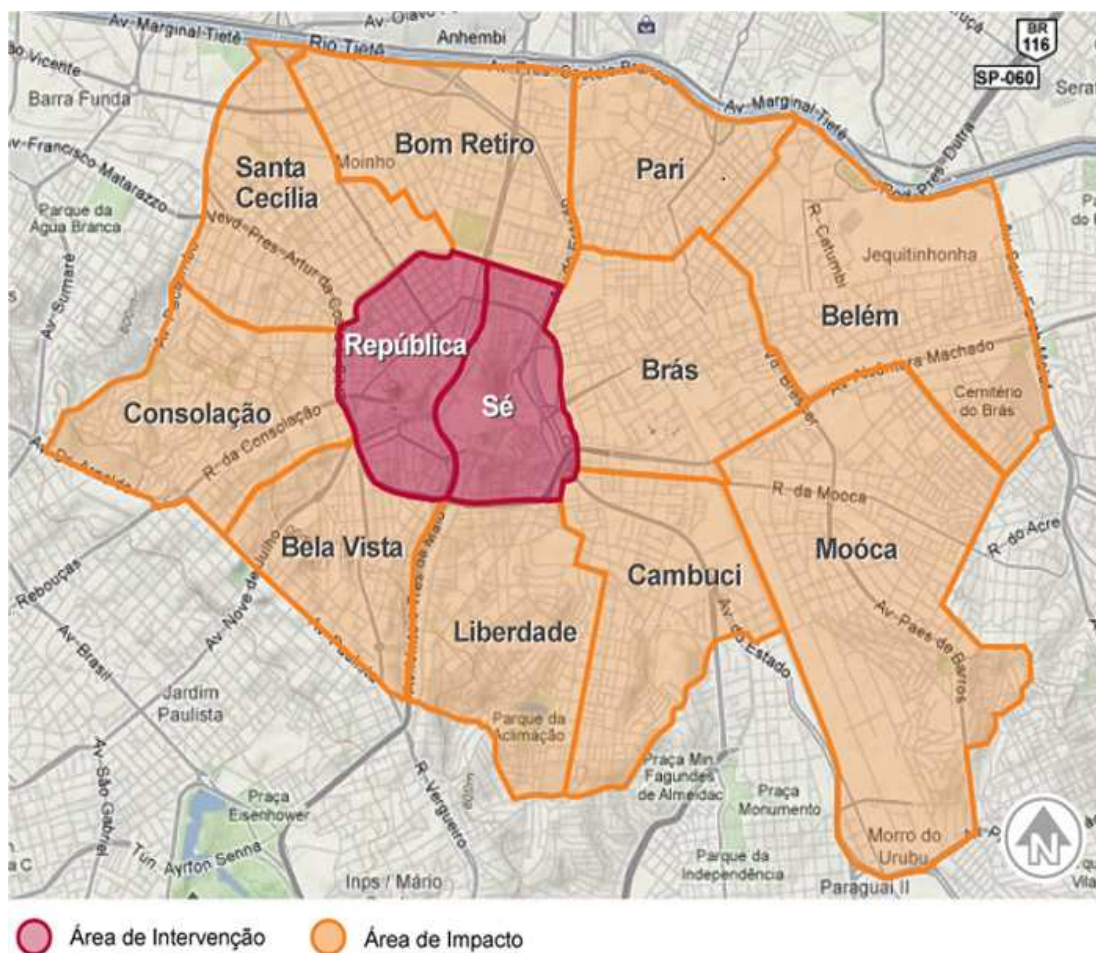


Figura 11 - Área de abrangência do Programa Procentro

Fonte: <<http://www.procentro.com.br/site/Abrangencia.aspx>>. Acesso em 11 dez. 2011.

Ao final da administração de Marta Suplicy foi publicada a obra “Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo”, cuja apresentação traz um relato da prefeita dizendo que a revitalização do centro da cidade seria a marca de sua administração a fim de resgatar e valorizar a memória e a história da cidade (EMURB, 2004, p. XI). Na introdução, Álvaro A. Comin, a respeito das vantagens relativas quanto à revitalização da região central, aduz que essa política:

[...] reúne uma série de elementos capazes de favorecer a permanência e a atração de atividades produtivas, bem como de moradores e usuários. Em parte, alguns fatores que respondem pela perda de dinamismo da região podem ser refuncionalizados de sorte a se transformarem em vantagens. (Ibid., p. XXXI).

Na sequência, continua destacando a vantagem trazida pelo baixo custo imobiliário e pela farta disponibilidade de imóveis, o que constitui importante atrativo, desde que sejam refuncionalizados. (Ibid., p. XXXII).

Finalmente, no que diz respeito ao esforço de repovoamento e melhoria das condições de habitabilidade, é importante enfatizar que a região central possui uma boa infra-estrutura de serviços públicos, como educação, saúde e cultura, que se devidamente complementada com novos investimentos (um aumento na oferta das vagas em creches, por exemplo) constituem fatores de atratividade nada desprezíveis para populações de média e baixa renda, que dependem destes serviços públicos. (Ibid., p. XXXV).

3.1.7 Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Como já salientado, junto à implementação do Programa Morar no Centro foram definidas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 3) na área central, através do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 13.430/2002) e da Lei Municipal nº 13.885/2004, que estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui planos regionais estratégicos das subprefeituras, dispõe sobre parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo, no intuito de estimular a produção privada de habitações de interesse social (HIS), disponibilizando como benefício a flexibilização do zoneamento. A ZEIS é um dos instrumentos do Estatuto da Cidade presente no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei nº 13.430/2002, previsto em seu art. 171:

Art. 171 As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, compreendendo:
[...]

No que condiz à parceria público-privada, a concessão urbanística é importante instrumento previsto e conceituado no art. 239 do Plano Diretor Estratégico, que também merece destaque:

Art. 239 O Poder Executivo fica autorizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

A respeito da concessão urbanística, Nobre (2012, p. 6) esclarece que este instrumento permite ao município a transferência da propriedade de terrenos para investidores a fim da realização de empreendimentos, por sua própria conta e risco, retornando ao município através de unidades comercializáveis. Por sua vez, proprietários que não tiverem condição de efetivar a função social em suas propriedades poderão propor o Consórcio Imobiliário, transferindo a propriedade do seu terreno ao município, que terá a incumbência de nele realizar um empreendimento, reembolsando o proprietário da área através do valor apurado com as unidades comercializáveis.

O Plano Diretor de São Paulo buscou, ainda, conceituar operação urbana consorciada e definir as novas áreas a ser objeto deste instrumento, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade, considerando as críticas às experiências anteriores, buscando adequar à lei de operação urbana um plano de intervenção e ordenação urbanística – um projeto urbano – a fim de antecipar e mediar futuras ações dos parceiros públicos e privados (COTA, 2010, p. 253), conforme previsto no art. 225.

Art. 225 As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infraestrutura e sistema viário, num determinado perímetro.

§ 1º - Cada nova Operação Urbana Consorciada será criada por lei específica, de acordo com as disposições dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

§ 2º - Ficam delimitadas áreas para as novas Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além das existentes Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas, com os perímetros descritos nas suas leis específicas e indicadas no Mapa nº 09, integrante desta lei.

§ 3º - Outras Operações Urbanas Consorciadas poderão ser definidas nas Áreas de Intervenção, indicadas no Mapa nº 09, integrante desta lei.

Além das zonas especiais de interesse social, da concessão urbanística e das operações urbanas, o Plano Diretor determina coeficientes de aproveitamento mínimos, básicos e máximos para cada uma das zonas da cidade (art. 146, IX); estipula os parâmetros para cálculo da outorga onerosa do direito de construir (arts. 209 a 216); define os parâmetros para cumprimento da função social da propriedade; prevê a utilização dos instrumentos de indução ao cumprimento dessa função (arts. 11 a 13); estabelece o direito de preempção do município (arts. 204 a 208); institui o consórcio imobiliário (art. 246), entre outros.

Incorporada ao projeto de revitalização do centro está a implantação de equipamentos culturais em edifícios restaurados, acompanhando projetos europeus, “modelos que viabilizem o sistema econômico, mas que, ao mesmo tempo, possibilitem utilizar potenciais instalados e atinjam melhores respostas socioculturais” (RIO, 1993). Nesse diapasão, importa salientar o Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano - Monumenta e o advento de leis de incentivo fiscal, particularmente a Lei Rouanet, executado pelo Ministério da Cultura e financiado pelo BID – Banco Interamericano, estimulando a participação do setor privado em projetos culturais, possibilitando a viabilidade financeira dos projetos urbanos-culturais lançados na região da Luz. Dentre esses projetos, destacam-se a restauração da Pinacoteca do Estado, do antigo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) que recebeu parte do acervo da Pinacoteca do Estado (1992-1995), da Estação Julio Prestes, dando origem à Sala São Paulo (1999), bem como da Estação da Luz onde foi implantado o Museu da Língua Portuguesa (1998-2006).

Estas três intervenções possuíam ingredientes semelhantes: aliaram recuperação do patrimônio histórico com implantação de equipamento cultural, receberam a incumbência de modificar a imagem local e desencadear a revitalização do entorno, e foram financiadas pelo poder público em conjunto com a iniciativa privada. (JOSÉ, 2010, p. 106)

Com o intuito de transformar a Estação Julio Prestes em sala de concerto, ocorreu a sua transferência para a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), e a Associação Viva o Centro assumiu os projetos para restauração e implantação da sala sinfônica, além de estudos de reurbanização da área da Luz, na busca de convertê-lo em polo cultural metropolitano, os quais foram viabilizados através de parceria público-privada.

Para viabilizar os projetos de intervenções na área central, a Prefeitura de São Paulo realizou financiamento junto ao BID, o qual exigia que os projetos possibilitassem uma recuperação ampliada do investimento realizado, dando causa ao aumento dos impostos dos imóveis situados na área de intervenção. Além disso, o ente público realizou investimentos de grande monta, o que gerou valorização imobiliária. Referidas questões dificultaram sobremaneira “a manutenção de incentivo à moradia popular de baixa renda, assim condicionando a relação público-privada como uma parceria excludente” (CASTRO, 2010, p. 10). Por outro lado, os investimentos realizados pela iniciativa privada foram desproporcionais às vantagens obtidas, já que “dos mais de R\$ 50 milhões investidos na Sala, menos de 2 milhões (4%) vieram da iniciativa privada e, ainda por cima, por meio das leis de incentivo que permitem abatimento no Imposto de Renda” (WISNICK *in* CASTRO, 2010, p. 10), enquanto disponibilizado o direito de uso da imagem da Sala São Paulo de forma indiscriminada.

Mantendo a perspectiva de especulação imobiliária, no ano de 2010 foram iniciadas as obras do Teatro de Dança e Ópera no local onde anteriormente havia a estação rodoviária de São Paulo, que nos últimos anos abrigava um shopping popular e que foi desapropriado pelo Governo do Estado na gestão Serra (2007-2010) por R\$ 34 milhões (PAVLOVA, 2008).

3.1.8 Operação Urbana Rio Verde-Jacu

A Operação Urbana Rio Verde-Jacu, prevista no art. 225, § 2º, do Plano Diretor Estratégico, foi criada através da Lei Municipal nº 13.872/2004, tendo como peculiaridade, assim como a operação urbana Água Branca, se encontrar em região diversa do vetor sudeste, frente de expansão imobiliária da cidade, bem como do centro antigo, além de trazer a inovação de estar articulada com propostas e iniciativas do Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste (Lei Municipal nº 13.872/2004, art. 1º, § 2º). Esta operação tem como eixo a obra da Avenida Nova Trabalhadores, conhecida como “Jacu-Pêssego”, ligando a Rodovia Ayrton Senna até o Município de Mauá.

Esse projeto, formulado pelo município de São Paulo, cuja obra da avenida foi iniciada na gestão 1989-1992, estrutura um Grande Projeto Urbano, de âmbito metropolitano, objetivando conectar o

aeroporto de Cumbica, em Guarulhos, com o porto de Santos, localização que lhe poderia conferir, segundo sua base técnica, o caráter de centralidade estratégica. (NEGRELOS, 2009, p. 4)

A operação Rio Verde-Jacu tem como pressuposto o Programa de Desenvolvimento Econômico para a Zona Leste que, por sua vez, tem como escopo:

Promover e fomentar o desenvolvimento da Zona Leste por meio da atração de investimentos públicos e privados, com vistas à geração de renda e criação de empregos; reorganizar o transporte de cargas e o abastecimento da cidade, aumentando a competitividade das empresas instaladas na região. (SÃO PAULO, 2004)

Em tese, esta operação busca diferenciar-se das demais quanto à forma de aplicação de seus instrumentos, por na prática não ter pressuposto arrecadatório, mas regulatório e de expansão da infraestrutura a fim de melhoria da qualidade de vida de todos os seus atores – implantação de empreendimentos para elevação da quantidade e qualidade de moradias e de oportunidades de trabalho e investimento, por se tratar de uma região com grande extensão territorial, muito populosa e carente.

Apesar da busca de redução da exclusão socioeconômica e territorial, a política pública permanece tendo por base investimentos públicos preliminares na área de infraestrutura, gerando valorização imobiliária, a fim de atrair o parceiro privado, “contradição inerente às políticas públicas territoriais no quadro da participação do Estado na produção capitalista do espaço” (NEGRELOS, 2009, p. 10). Sendo certo que, como já presenciado em experiências anteriores, é evidente que a valorização imobiliária acabará por impactar a expulsão dos presentes moradores, ou seja, a segregação territorial que, mais uma vez, não foi objeto de estudo quando da elaboração do projeto que deu origem à Lei nº 13.872/2004.

O ideal seria a previsão de uma reserva de solo para que o ente público pudesse atuar nos “processos de ocupação urbana, produzindo assentamentos necessários à viabilização sócio territorial do empreendimento (ex.: novos bairros para população de baixa renda reassentada, que não fosse o solo atualmente ocupado por favelas onde se prevê reurbanização)” (Ibid., p. 17). Caso contrário, se estará mantendo o vislumbrando na maioria dos projetos urbanísticos do país “sua formulação enquanto utopia inclusiva, em claro divórcio com sua realização excludente” (Idem).

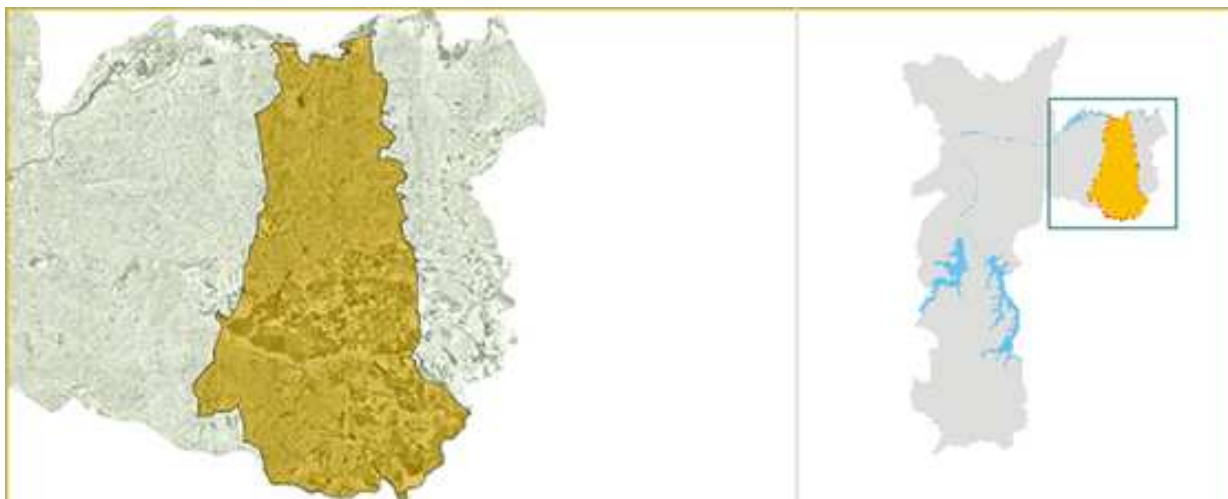


Figura 12 - Área de abrangência da Operação Urbana Rio Verde-Jacu

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/novas_operacoes_urbanas/termos_de_referencia/index.php?p=17817>. Acesso em 31 ago. 2014.

3.1.9 Operação Urbana Vila Sônia

Em 27 de agosto de 2011, foi apresentada pela prefeitura a descrição do projeto da Operação Urbana Vila Sônia, prevista no Plano Diretor Estratégico do município, com dois eixos de atuação: o ordenamento do solo privado com o direcionamento do crescimento da cidade de modo ordenado com novos incentivos e parâmetros urbanísticos, e intervenções no solo público com investimentos em habitação de interesse social, parques e áreas verdes, requalificação de espaços públicos, melhorias no sistema viário através da integração do transporte público. A intervenção está prevista numa área de 673 hectares, abrangendo o traçado da Linha 4 do metrô (Vila Sônia - Luz), desde as proximidades da Marginal do Rio Pinheiros até o limite com o Município de Taboão da Serra. Está prevista a arrecadação de aproximadamente R\$ 350 milhões com a venda de CEPACs, o que irá viabilizar as intervenções previstas no plano de intervenções e obras da operação urbana para a região.



Figura 13 - Área de abrangência da Operação Urbana Vila Sônia

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/OUVS_agosto2011.pdf>. Acesso em 31 ago. 2014.

3.1.10 Projeto Nova Luz

Durante o planejamento da campanha eleitoral de José Serra à Prefeitura do Município de São Paulo, dentre as sugestões apresentadas destacou-se a revitalização de vias da região central - Rua Cásper Líbero, Rua Mauá, Rua Duque de Caxias, Rua Santa Ifigênia e Avenida Ipiranga – assegurando aos seus habitantes o direito à moradia digna, trabalho, transporte, saúde e acolhimento de moradores de rua (NEGRÃO, 2013, p. 3). O Projeto Nova Luz, iniciado em 2005, além de envolver desapropriações, demolições e construções, inclui a zona especial de interesse social (ZEIS) no edital, abrangendo o perímetro entre as Avenidas Rio Branco e Duque de Caxias, Rua Mauá, Avenidas Cásper Líbero e Ipiranga, num total de 45 quarteirões, incluindo as ruas especializadas no comércio de eletrônicos e a Cracolândia.

O Programa de Requalificação Urbana Nova Luz apresenta dentre seus objetivos a retomada de espaços públicos e privados ocupados por atividades ilícitas, a renovação de edificações degradadas, o incremento do uso não residencial

e o adensamento populacional. Dentre suas diretrizes, destacam-se o maior controle da região pela administração pública, investimento em melhorias públicas, incentivos fiscais para atividades terciárias com ênfase na área de tecnologia da informação, estruturação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 3), incentivos à produção imobiliária e participação de empreendedores privados no processo de renovação da área. Visando ao favorecimento de sua implementação, foram realizadas melhorias urbanas como a instalação da sede da Guarda Civil Metropolitana na rua General Couto de Magalhães, a instalação de câmeras para monitoramento da região, a requalificação de espaços públicos, a construção de equipamento e sedes de órgãos públicos e a produção de habitações de interesse social.

Importante instrumento viabilizador desse projeto é a Lei de Incentivos Seletivos Nova Luz, Lei Municipal nº 14.096/2005, que visa a atrair atividades econômicas específicas e requalificar setores territoriais, através do benefício do incentivo fiscal.

O projeto foi aprovado pelo órgão especializado de proteção ao patrimônio histórico e cultural; realizado o licenciamento ambiental, com aprovação do parecer técnico do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA-RIMA), consolidando-se o plano urbanístico. A partir de 23 de maio de 2007, foi realizada a Mega Operação Nova Luz para coibir e punir infrações administrativas, penais (como o tráfico de drogas) e de trânsito. Nas vias urbanas, as luminárias foram substituídas por outras mais eficientes (Ibid., p. 4).

A partir da aprovação da Lei Municipal nº 14.917/2009, que dispõe sobre a concessão urbanística, e da Lei Municipal nº 14.918/2009, que autoriza o executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz, instrumento previsto no Plano Diretor de 2002, foi viabilizado projeto urbanístico de interesse do município em parceria com o setor privado, denominado projeto Nova Luz. A Lei Municipal nº 14.917/2009, apresenta em seu primeiro artigo a destinação deste instrumento:

Art. 1º A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infra-estrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento

de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico.

A concessão urbanística se assemelha à operação urbana, sendo aplicada em perímetros previamente definidos, diante da possibilidade de concessão de vantagens urbanísticas, com parâmetros construtivos diferenciados com autorização legislativa específica. A principal diferença entre a parceria público-privada e a concessão urbanística está na previsão de que neste instrumento a responsabilidade é integral do parceiro privado quanto à viabilização dos empreendimentos, inclusive a aquisição de áreas necessárias. A Lei Municipal nº 14.917/2009 define o instrumento da concessão urbanística em seu artigo 2º.

Art. 2º Para os fins desta lei, concessão urbanística é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico.

O Projeto Nova Luz visa a uma transformação urbanística e ambiental no coração do centro de São Paulo por meio da potencialização das atividades comerciais, culturais e de lazer, atração de novas atividades econômicas, ampliação do uso residencial, particularmente com a provisão de habitação de interesse social e de mercado popular, provimento de novas áreas e equipamentos públicos de qualidade, conforme previsão contida no projeto:

Estima-se que o projeto Nova Luz dobre a população residente e amplie em 70% o número de postos de trabalho. Em sintonia com as demais iniciativas em curso no Centro da cidade, o projeto Nova Luz aproveita as potencialidades da região para buscar uma cidade mais equilibrada e eficiente. (Projeto Nova Luz, 2011).

A fundamentação do Projeto está na necessidade de reabilitação do centro velho de São Paulo que nas últimas décadas passou por um processo de esvaziamento, decorrente do êxodo de negócios do setor terciário, que se voltaram a áreas já renovadas ou novas centralidades com edifícios inteligentes de escritório. Os moradores de maior renda, diante do acesso ao transporte individual, buscaram

(CASTRO, 2010, p. 8). Na verdade, a parceria público-privada como instrumento urbanístico, se sob o manto do favorecimento da especulação imobiliária, opõe-se aos interesses dos moradores de baixa renda e proprietários de micro e pequenos negócios, que veem sua permanência ameaçada na região da Nova Luz, objeto de inadequada política de reurbanização.

O Projeto Nova Luz sofreu a interrupção do seu edital por decisões judiciais, dentre elas, destaca-se a liminar concedida pela 6ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, em 06 de junho de 2012, em ação civil pública movida no mês de maio do mesmo ano pela Defensoria Pública, através do seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, impedindo a Prefeitura de manter o processo que envolve a cessão à iniciativa privada, mediante licitação onerosa, de 45 quadras na região da Luz e Santa Ifigênia.

Defiro a liminar para que a ré se abstenha de promover, por si só ou por meio de terceiros, qualquer intervenção urbanística na área objeto do "Projeto Nova Luz", fundada na aprovação do Plano de Urbanização objeto de questionamento, inclusive que se abstenha de publicar eventual edital de concorrência até o julgamento da presente ação, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 50 mil", diz na sentença a juíza Alexandra Fuchs de Araujo. (Disponível em <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/liminar_nova_luz.pdf>).

Ressalte-se que, no mês de março, também de 2012, o presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Ivan Sartori, num pedido de antecipação de tutela formulado pela Prefeitura de São Paulo, determinou a suspensão dos efeitos de todas as liminares concedidas a partir de então para não prejudicar o andamento do projeto Nova Luz até que as demandas principais fossem definitivamente julgadas, o que não desincumbiu a prefeitura de recorrer contra referida decisão.

Em 16 de janeiro de 2013, o município foi condenado a refazer todo o processo do projeto Nova Luz a partir da reunião em que o plano foi aprovado, realizada em abril de 2012, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00. A determinação incluiu 37 propostas de revisão feitas pelos conselheiros da sociedade civil ao plano. A Justiça determinou a anulação do procedimento administrativo de participação popular que definiu o plano de urbanização do projeto, representando uma vitória popular, já que o projeto foi aprovado sem oportunidade de debate e deliberação junto à população, conforme previsto na legislação, na ação civil pública

ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, anteriormente mencionada.

Verifica-se, pois, que o Estatuto da Cidade legitimou instrumentos urbanísticos já utilizados por municípios brasileiros, como é o caso de São Paulo que, inclusive no seu Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002), prevê a maioria dos instrumentos que pode contribuir no contexto da reforma urbana para a reversão do processo de esvaziamento populacional das áreas centrais e da expulsão da população de baixa renda à periferia, com a revitalização da região central, convertendo os imóveis abandonados em habitação de interesse social, como já discutido na Câmara Municipal de São Paulo pela Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central (SÃO PAULO, 2001).

No ano de 2013 tomou posse como prefeito do município de São Paulo Fernando Haddad (gestão 2013-2016), que no dia 24 de janeiro de 2013 determinou a suspensão do projeto, sob a justificativa de que a proposta concebida originalmente na forma de concessão urbanística se mostrou tecnicamente inviável, apesar dos méritos existentes no plano urbanístico elaborado, assim, apresentou a recomendação de que seja analisada na modalidade de parceria público-privada, a fim de reaproveitamento de investimentos já realizados no importe de R\$ 14 milhões. (Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/01/prefeitura-de-sp-afirma-que-projeto-nova-luz-e-tecnicamente-inviavel.html>>. Acesso em: 25 jan. 2013.).

3.1.11 Projeto Arco do Futuro: programa de governo

O prefeito Fernando Haddad apresentou como seu programa de governo o Projeto Arco do Futuro, uma proposta de planejamento estratégico que busca equilibrar a cidade através da reorientação do desenvolvimento urbano, econômico e social. Conforme apresentado (HADDAD, 2012), o projeto integra grandes obras viárias, criação de polos de emprego, novas soluções urbanísticas de moradia e de convivência, investimentos em transportes, criação e realocação de equipamentos públicos. O objetivo é aproximar o emprego e os serviços públicos da moradia, através de novas centralidades, de uma cidade policêntrica. O Arco do Futuro prevê seu alcance desde o centro expandido até as zonas leste e sul, onde se concentra a maior parte da população, tendo como intuito romper a estrutura

radial-perimetral, proposta no Plano de Avenidas de Prestes Maia há mais de 70 anos, que até hoje condiciona o crescimento da cidade.

Principais conceitos apresentados:

a) Cidade compacta: com densidade e diversificação, que possibilita encurtar distâncias, reduzir o uso do automóvel, o consumo de energia e a poluição do ar, além de aumentar a permeabilidade do solo;

b) Verticalização planejada e não especulativa: reduzir a pressão imobiliária que tem gerado uma indesejável e excessiva verticalização construtiva, mas com baixa densidade populacional, no centro expandido, além de alterar o padrão de ocupação do solo nas extensas áreas marcadamente horizontais, que caracterizam a periferia da cidade, através de uma verticalização planejada capaz de garantir o aumento significativo das áreas verdes, sem perda da densidade populacional.

c) Revisão do plano diretor: para um horizonte temporal até o ano de 2024, com a perspectiva de conter o processo de expansão horizontal da metrópole; reduzir a necessidade de deslocamento, aproximando o trabalho da moradia; reestruturar, reabilitar e repovoar a orla ferroviária, as antigas áreas industriais e trechos estagnados do centro através de um programa massivo de habitação social; qualificar a periferia, valorizando e estimulando novas centralidades nas diversas regiões da cidade. Para alcançar esses objetivos há previsão de regular a promoção imobiliária através da revisão do zoneamento e do Código de Obras, visando a implementação de um novo modelo de ocupação urbana, bem como implementar instrumentos urbanísticos e fiscais capazes de combater o processo de especulação imobiliária e a valorização do solo urbano, como o IPTU progressivo no tempo e regressivo no espaço, o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir, além da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS.

d) Programa de desenvolvimento econômico acelerado: implantação de atividades econômicas privadas baseadas no trabalho intensivo, favorecidas pela isenção fiscal e de outorga onerosa que deverá estar condicionada à efetiva criação de empregos, com implementação imediata, priorizando-se o segmento do Arco que apresenta a pior relação emprego/moradia, que é o setor leste, ao longo da Av. Jacu-Pêssego.

e) Programa de criação de novas centralidades: sua localização precisa requer estudos mais específicos, que considerem a disponibilidade de áreas

ou glebas adequadas, devendo estar próximas a eixos ou estações de transporte coletivo e ligadas ao Arco por vias bem estruturadas.

f) Programa de estímulo ao uso habitacional em projetos estratégicos de desenvolvimento urbano: promover o adensamento populacional no centro histórico, em bairros centrais do entorno do centro histórico, em áreas industriais, ao longo da orla ferroviária e no entorno de alguns corredores de transporte coletivo, com discussão e revisão dos modelos de densidade de ocupação populacional e não apenas construtiva, além de restringir o adensamento construtivo nos bairros consolidados de classe média no quadrante sudoeste, já excessivamente saturados. Neste programa, estão previstas intervenções nas seguintes regiões: Operação Urbana Lapa-Brás, Operação Urbana Mooca-Vila Carioca, Nova Luz, Operação Urbana Vila-Sônia, Pátio do Pari, Campo de Marte, CEAGESP.

g) Política habitacional e fundiária: promover parceria com o programa Minha Casa Minha Vida; ampliar o programa de urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares; formar um estoque de terrenos e glebas destinados à produção de habitações de interesse social; promover a integração da política habitacional àquelas de educação, saúde, geração de emprego, transporte e mobilidade urbana, optando-se, preferencialmente, por edificações verticais e com uso misto, limitando o tamanho do condomínio, priorizando a construção em terrenos menores, de modo a pulverizar a produção habitacional por todo o território da cidade; estimular o *retrofit* no centro histórico; estimular a participação de associações e cooperativas populares, retomando os programas de empreendimentos autogeridos e de mutirões.

h) Mobilidade urbana e transporte público: apoio à construção de novas linhas de metrô e suporte financeiro à implantação de novas ligações da rede de metrô, condicionados a um entendimento prévio com o Governo do Estado quanto à melhor alocação de recursos; rever os critérios de emissão de certidão de liberação de polos geradores de tráfego, impedindo o funcionamento de empreendimentos sem que sejam adotadas todas as medidas mitigadoras previstas, além da realização de obras viárias para melhoria do trânsito e estruturação do Arco do Futuro.

i) Educação: implantação de campus da Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP na zona leste; implantação de unidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia-IFE/SP na zona norte.

j) Desenvolvimento econômico: criar um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Município de São Paulo nos moldes do CDES do Governo Federal; criar programas de incentivos fiscais para direcionar investimentos e criação de empregos em regiões com baixo número de postos de trabalho e afastadas do centro da cidade, bem como induzir o desenvolvimento do Arco do Futuro; criação do Parque Tecnológico da Zona Leste; apoio à criação do Parque Tecnológico do Jaguaré; criação de dois centros tecnológicos nas zonas leste e sul da cidade e, ainda, construir novo centro de exposição e convenção em Pirituba.

Na busca de efetivação do projeto Arco do Futuro, o prefeito Haddad manteve dez projetos do governo Kassab, visando a mudar a lógica de crescimento da cidade, priorizando a criação de vagas de trabalho fora do centro expandido como, por exemplo, transformar a região da Avenida Jacu-Pêssego, na zona leste, em novo polo comercial e industrial, com concessão de incentivos fiscais a empresas que buscarem investir na região periférica, evitando longos deslocamentos e dando maior qualidade de vida à população. Este projeto passou a integrar a Operação Urbana Rio Verde-Jacu desde agosto de 2013. Vale ressaltar a importância desse projeto pelo fato de que o corredor Jacu-Pêssego vai servir de ligação entre o Aeroporto de Cumbica, ao norte, e o Porto de Santos, no extremo sul.

Na Marginal do Tietê há previsão de empreendimentos corporativos ao redor da via, como já acontece na Marginal Pinheiros, favorecendo a revitalização do seu entorno.

Merece destaque, ainda, as regiões da Mooca e do Ipiranga, principalmente a fim de reestruturação ao longo da linha do trem, o que é facilitado pela boa infraestrutura já existente, viabilizando empreendimentos residenciais e comerciais. Este eixo faz parte da Operação Urbana Mooca-Vila Carioca, que se encontra em estudo pela Secretaria do Desenvolvimento Urbano.

3.1.12 Projeto Arco do Futuro: estágio atual

O Projeto Arco do Futuro, conforme informação do site da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2013a), em abril de 2014, encontrava-se ainda em fase de estudos e diagnósticos iniciais. Após a conclusão dessa primeira etapa, será

realizada a elaboração da minuta inicial, as consultas públicas, a aprovação técnica e elaboração da minuta final e, por fim, sua análise e aprovação.

No processo de construção do Arco do Futuro, o Arco do Tietê é o primeiro passo, para o qual, em fevereiro de 2013, houve a publicação de chamamento público com apresentação dos quatro setores prioritários - econômico, ambiental, transporte/mobilidade e habitacional – para elaboração de propostas. No mês de abril foram realizados seminários temáticos. Nos dois meses seguintes foram desenvolvidos estudos por 45 equipes inscritas e, mês de junho, elas apresentaram 26 propostas, das quais foram selecionadas 17 para a segunda fase. No mês de agosto, as equipes selecionadas foram convidadas a apresentar suas propostas para a Comissão de Avaliação Ampliada, no prazo de 6 meses. No mês de setembro, foi realizada audiência com o objetivo de “debater o conteúdo das propostas de intervenções urbanas recebidas na 1ª fase do chamamento público para os Estudos de Pré-viabilidade do Arco Tietê, promovendo diálogo democrático e participativo nos processos de desenvolvimento” (SÃO PAULO, 2013b).

Sobre o Arco do Futuro, a arquiteta urbanista Raquel Rolnik (2013) coaduna com o projeto, por já estar contido no plano diretor de São Paulo, aprovado em 2002, que considera essa área como uma “macro área de requalificação urbana”. A respeito da publicação do edital de chamamento, em artigo publicado no seu blog, salienta preocupações sobre essa questão. Primeiro afirma que anterior à publicação do edital, o prefeito Fernando Haddad foi à cidade do Rio de Janeiro visitar o projeto Porto Maravilha, a convite da Construtora Odebrecht, participante do consórcio executor do projeto, que afirmou ter interesse em realizar parceria público-privada semelhante no município de São Paulo, afirmativa que é corroborada pelo também urbanista João Sette Whitaker (2013c). E sobre essa questão a arquiteta conclui:

Ou seja, a publicação do edital pela prefeitura parece partir de uma manifestação clara de interesse por parte de uma empresa que já desenvolve um projeto semelhante em outra cidade. E, cá pra nós, só quem faz um estudo de viabilidade em 60 dias é quem já está estudando área ou tem estudo pronto, ou seja, a própria Odebrecht. (ROLNIK, 2013)

Outro ponto discutido é o caminho para sua implementação, que parece seguir a ordem inversa da disciplinada no planejamento urbano, já que

primeiro deve-se discutir com a sociedade a proposta de destinação a ser dada à área para depois analisar os melhores instrumentos para sua implementação. No caso do Arco do Tietê começou-se ao contrário: foi definido primeiro o instrumento, que é a parceria público-privada, para depois ser definido o projeto. Diante dessa perspectiva, Rolnik levanta, acertadamente, a seguinte questão:

Mas se é parceria, a empresa tem que necessariamente ter lucro, e isso, claro, implica e compromete o projeto, na medida em que ele só ficará de pé se incluir a possibilidade de gerar grandes lucros imobiliários. A pergunta central, a partir disso, gira em torno da questão “qual é o uso mais rentável deste solo?” e não do que a cidade quer, demanda e precisa, ou seja, “do que mais precisamos neste momento nesta cidade?”. (*Idem*)

Para discussão sobre a requalificação do centro de São Paulo em abril de 2014 foi iniciado o projeto “Centro, Diálogo Aberto”, para obtenção de um projeto, fruto do diálogo, que será testado por intervenções concretas na região central. Foram realizados três workshops com presença de representantes de diversas secretarias municipais, escritórios de arquitetura, movimentos sociais e instituições de ensino. Os resultados dos estudos iniciais foram apresentados em 17 de dezembro, incluindo proposta de reurbanização do Vale do Anhangabaú e projetos piloto para a área central da cidade, cujas propostas foram disponibilizadas no site do município, sob a afirmativa de que a “parceria entre a sociedade e poder público municipal nesse processo permitirá a elaboração de estratégias mais precisas para as intervenções propostas, diante da necessidade de diálogo e de ações entre ambos para a qualificação da nossa cidade” (SÃO PAULO, 2013c).

Por sua vez, a Operação Urbana Mooca-Vila Carioca encontra-se com estudos, diagnósticos e elaboração da minuta inicial em andamento. (SÃO PAULO, 2013a).

Importante destacar que no novo Programa de Metas 2013-2016 (SÃO PAULO, 2013d), apresentado em 16/08/2013, no seu “Objetivo 20: Realizar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa”, no seu item 123 consta apenas a aprovação da Operação Urbana Mooca/Vila Carioca, a revisão da Operação Urbana Água Branca e promover o projeto de intervenção urbana Arco Tietê, não havendo menção às obras viárias do Arco do Futuro, sob o argumento de

carência de recursos, o que se tentará viabilizar por meio de operações urbanas, dependendo do interesse da iniciativa privada.

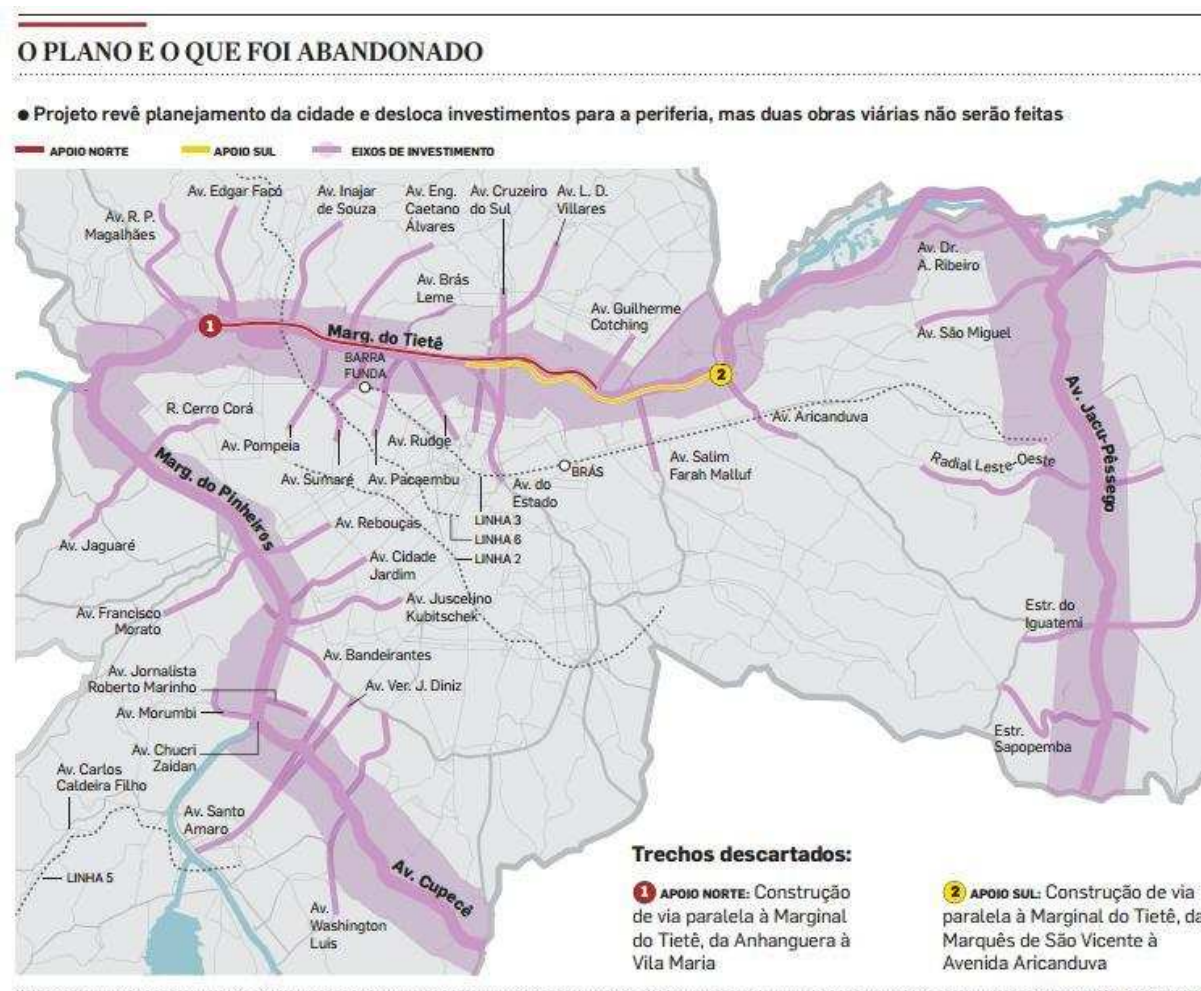


Figura 15 – Área de abrangência do Projeto Arco do Futuro: obras viárias que não serão realizadas.

Fonte: <<http://antp.org.br/website/noticias/clipping/show.asp?npgCode=3CE637C9-4AAA-43E6-A171-5F7CC6D40433>>. Acesso em 31 ago. 2014.

As mudanças no zoneamento e o início das operações urbanas previstas no Arco do Futuro dependem de aprovação da câmara. É certo que, se aprovadas todas as novidades prometidas, o adensamento trará impactos diversos para cada uma das regiões e, conseqüentemente, novas dificuldades, novos obstáculos a serem transpostos, sendo para tanto imprescindível o adequado planejamento, já que para cada novo empreendimento residencial ou comercial se faz necessária a presença de infraestrutura e serviços.

Ermínia Maricato, na entrevista: “Brasil tem obra sem plano e plano sem obra”, concedida a Rodolfo Blancato, na Câmara Municipal de São Paulo, em

28/05/2013, sobre o Arco do Futuro coadunou com a utilização do instrumento da parceria público-privada afirmando que:

Eu acho que precisa ser de fato investimento privado, exceto no transporte público. E, na PPP, o privado financiar a moradia social com algum subsídio do governo. E ter inclusão social. Aí eu concordo com o Arco do Futuro. Mas não ter esse investimento que foi feito na Águas Espraiadas. Foi o poder público que bancou aquilo. Foi o poder público que valorizou a área para o Capital fazer um banquete. (MARICATO, 2013)

O plano, em tese, pode estar correto, mas é criterioso aguardar a resposta do mercado imobiliário e da sociedade, particularmente quanto à realização de parcerias público-privadas à implementação das operações urbanas para se verificar a efetivação de seus objetivos de dar melhor qualidade de vida à população e equidade social.

3.1.13 Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista – PPP Habitação do Centro

Em setembro de 2011 foi criada a Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista, vinculada à Secretaria de Estado da Habitação, tendo por objetivo fomentar a habitação de interesse popular e acelerar o atendimento à demanda habitacional em território paulista. Classificada como marco substancial de mudança na política habitacional em São Paulo, através de parcerias entre governo, agentes financeiros e iniciativa privada, a agência busca captar recursos e destinar subsídios e microcréditos para viabilizar ou aperfeiçoar moradias para famílias de baixa renda, especialmente entre um a cinco salários-mínimos.

A fim de atingir a meta de disponibilizar 200.000 unidades habitacionais até o ano de 2015, foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, na edição de 17 de abril de 2012, edital de chamamento para apresentar projetos para 10.000 unidades habitacionais, na planta, finalizadas ou reformadas, no centro da capital paulista, região com grande número de imóveis subutilizados e ociosidade na infraestrutura urbana, revelando potencial reprimido para a oferta de moradias. A proposta é melhorar as condições de vida dos trabalhadores do centro que moram em bairros distantes e, ao mesmo tempo, contribuir para aliviar o sistema de

transporte público, racionalizar o uso da infraestrutura local e promover o readensamento e a revitalização das áreas degradadas.

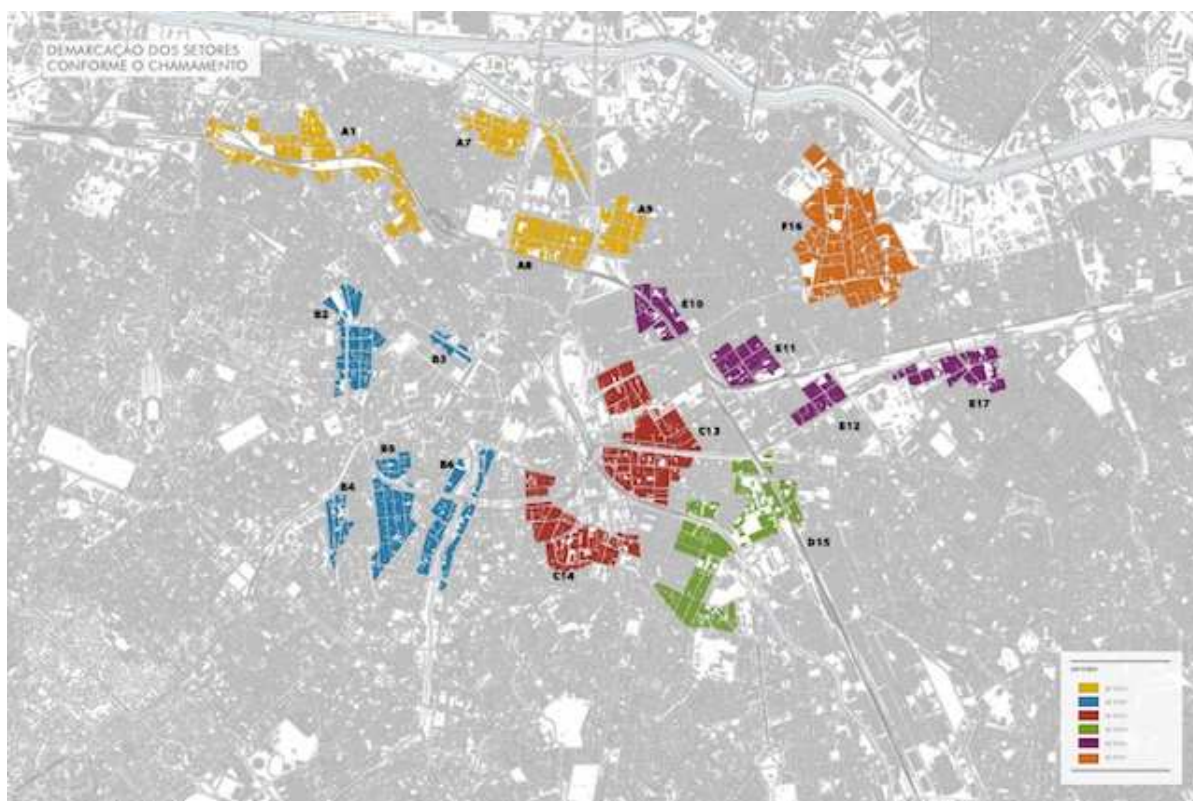


Figura 16 – Área de intervenção da PPP Habitação no Centro.

Fonte: <<http://reporterbrasil.org.br/gentrificacao/blog/ppp-de-habitacao-no-centro-e-temporariamente-paralisada/>>. Acesso em 31 ago. 2014.

Em 27 de fevereiro de 2013, o governo de São Paulo definiu o modelo da parceria público-privada (PPP) para construção de 20.221 unidades habitacionais no centro da capital paulista em locais que abrigam hoje imóveis abandonados ou subutilizados. O valor total do investimento é de R\$ 4,6 bilhões, sendo R\$ 3 bilhões da iniciativa privada, R\$ 1,2 bilhão do governo do Estado e R\$ 420 milhões da prefeitura de São Paulo. A PPP prevê taxa interna de retorno entre 8% e 10% e terá prazo de 20 anos. Segundo o secretário de Habitação, Silvio Torres, a intenção é promover a requalificação urbana da área central e garantir que a maior parte dos imóveis seja ocupada por famílias com renda de até cinco salários mínimos. Da totalidade das unidades, 12.508 serão destinadas para família que ganha até cinco salários mínimos, sendo que 2 mil unidades serão direcionadas a pessoas ligadas a entidades com atuação no centro e já cadastradas na prefeitura, além de 7.713 de habitações de mercado popular. O valor da prestação, nesse caso, deve variar de

R\$ 150 a R\$ 300. As demais unidades serão para famílias que ganham até 16 salários mínimos (R\$ 10,8 mil).

Nesse diapasão, surgiram diversas críticas, pelo fato de que o programa não priorizou a real demanda de moradias, apenas reduziu o número de unidades que seria destinado às faixas de menor renda. Não foram consideradas famílias com renda inferior a um salário mínimo e, ainda, apenas 20% de todas as unidades habitacionais seriam ofertadas a moradores da região central, sendo certo que o Plano Municipal de Habitação de 2009 apontou 21.810 domicílios em situação precária – favelas e cortiços – na região central, ocupados por famílias com renda de até três salários mínimos. Ademais, é certo que a modalidade de política habitacional – aquisição de moradia com transferência de propriedade – do Programa Minha Casa Minha Vida, objeto do maior percentual de unidades da PPP Habitação no Centro, é inviável para a maioria da população de baixa renda que vive em situação precária na região central.

O secretário explicou, ainda, que a prioridade será para pessoas que trabalham no centro e moram em outras regiões, seguindo a política do plano diretor de investir em moradias onde já há equipamentos urbanos. As empresas lucrarão com a comercialização e administração dos empreendimentos, as unidades serão mistas, contendo moradias, espaços comerciais e equipamentos públicos, como creches e escolas.

O modelo de parceria público-privada escolhido foi o apresentado pelo Instituto Urbem, com a incorporação de propostas feitas pelo Ministério Público e Impacto Gouvea, que integram o consórcio Reviva. Os imóveis estão localizados em 13 distritos do centro expandido de São Paulo, sendo 35% na região da Luz. “Esse novo projeto pretende induzir a iniciativa privada na região. Área degradada afasta investimento, agora queremos atraí-los de novo ao centro”, diz o secretário estadual de Habitação de São Paulo.

Este projeto de parceria público-privada enfrenta críticas também pelo fato de se apresentar omissivo quanto à exigência legal de gestão participativa das ZEIS, ou seja, de obrigatoriedade da formação de Conselhos Gestores em ZEIS 1 e 3 para desenvolver, aprovar e acompanhar a implantação de planos de urbanização.

Ainda no mês de fevereiro de 2013, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, filiado ao Partido dos Trabalhadores

(PT), assinaram convênio para cooperação no projeto e autorização para o início do processo licitatório. Em 25 de março de 2013 foi realizada audiência pública onde os entes públicos confirmaram que a PPP consistirá numa concessão administrativa onde as empresas privadas desempenharão as seguintes atividades: aquisição de terrenos (a desapropriação será implementada e paga pelos concessionários); elaboração de projetos; execução de obras de edificação habitacionais; elaboração de projetos e execução de obras para implantação de infraestrutura e equipamentos sociais; e prestação de serviços.

A estratégia escolhida é a renovação urbana de seis setores, cujos limites são semelhantes aos das Zonas de Interesse Social (ZEIS-3) estabelecidos no Plano Diretor de São Paulo (2002). A oferta de habitação é apresentada como elemento integrador da renovação urbana. O projeto prevê ainda mais passarelas para atravessar a linha férrea que corta a região da Barra Funda, possibilitando novos acessos na região. Já os moradores da Favela do Moinho, segundo o secretário de Habitação de São Paulo, serão transferidos para a região da Vila dos Remédios, na região oeste, e não estão incluídos nesse projeto. (Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/A-PPP-da-Casa-Paulista-solucao-ou-impasse-para-a-moradia-popular-no-centro-de-Sao-Paulo-/38/29759>). Acesso em: 28 fev. 2013.).

No período de 10 de maio a 09 de junho de 2013, o processo foi disponibilizado para consulta pública. Em 27 de junho de 2013, o governador Geraldo Alckmin assinou o Decreto nº 59.273, declarando de interesse social para fins de desapropriação mais de 900 imóveis na região central, conforme projeto de remodelagem urbanística e financeira da parceria público-privada elaborado pelo Instituto Urbem. Porém, através de mapeamento realizado pelos moradores da região, foi verificado que apenas 85 destes imóveis se encontravam vazios ou subutilizados, sendo que 86% estavam ocupados.

O processo de abertura de licitação foi paralisado em agosto de 2013, por decisão proferida em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público, sob o fundamento da ausência de participação popular e não formação dos Conselhos Gestores de ZEIS. A liminar foi revogada e dois meses depois o projeto foi retomado. Posteriormente, o projeto foi paralisado pelo próprio Governo do Estado que anulou o Decreto sob a justificativa de tramitação na Câmara Municipal de projeto de lei do Plano Diretor do Município, que alteraria condicionantes das desapropriações de utilidade

pública e, conseqüentemente, o edital previsto para ser publicado em novembro de 2013 também foi suspenso.

O prefeito Fernando Haddad, em 04 de junho de 2014, sancionou a Lei nº 16.006, que autoriza o aporte de recursos financeiros, a fundo perdido, para complementação do subsidio destinado ao Programa Minha Casa Minha Vida, objetivando, em parceria com o Governo Federal, ampliar a oferta de moradias à população de baixa renda para ser utilizado junto aos recursos do programa Casa Paulista. A Secretaria Municipal de Habitação convocou o Conselho Municipal de Habitação a fim de criar o Grupo de Trabalho para debater 'Demandas/Critérios Municipais para o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV – e de Acompanhamento do Programa Casa Paulista'. (GATTI, 2014). No momento, aguarda-se a publicação de edital.

O novo plano diretor foi aprovado e sancionado com a publicação da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, sem manifestação do Governo do Estado sobre eventuais interferências do texto no edital do programa PPP Habitação no Centro.

O plano diretor trouxe novas regras sobre ocupação dos perímetros de ZEIS 1, 2, 3 e 4, com ampliação dos percentuais mínimos obrigatórios para famílias com renda abaixo de três salários mínimos; no plano diretor anterior, o percentual era de 50% (art. 176, III, 'e', Lei nº 13.430/2002); neste passou a 60% (art. 55, § 4º, II, Lei nº 16.050/2014). Será necessária, pois, uma remodelagem financeira no projeto original da PPP Habitação do Centro, a fim de adequá-lo a esse novo percentual, questão sobre a qual ainda não houve manifestação dos governos municipal e estadual. Como alternativas, é possível a ampliação de subsídios públicos ou ser inserida na lógica da parceria público-privada a aquisição de banco de terras público, via recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano, das Operações Urbanas Consorciadas, da Cota de Solidariedade ou dos instrumentos de acesso a terra, com redução dos custos com a compra de terrenos, que é um dos itens mais caros da viabilização dos empreendimentos habitacionais para a população de baixa renda. (GATTI, 2014). Provavelmente, a alternativa menos viável será a redução de ganhos do setor privado, que pode tornar a parceria desinteressante para o mercado imobiliário, inviabilizando-a.

Questão ainda a ser suscitada é o fato de que o novo plano diretor manteve a exigência da participação popular e da constituição de Conselhos

Gestores de ZEIS para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas (art. 48, Lei nº 16.050/2014). É sabido que o projeto já sofreu suspensão por decisão judicial pelo fato de não apresentar participação dos segmentos sociais interessados, conforme exigência legal e, até o momento, não houve apresentação das medidas a serem adotadas quanto à reformulação dos canais de interação social da parceria público-privada, bem como se daria seu planejamento no contexto da política habitacional municipal. (GATTI, 2014).

É possível notar semelhanças entre o Projeto Nova Luz e a atual parceria público-privada de habitação no centro, já que ambos os programas são frutos de discussões de gabinete, sem efetivo conhecimento e envolvimento da população afetada, apesar do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico preverem a obrigatoriedade da participação popular em grandes projetos e intervenções em zonas especiais de interesse social, o que é evidente que não se resume à participação da população moradora, dos movimentos sociais e dos comerciantes locais em audiência pública, sendo necessária ampla participação durante todo o projeto.

Apesar de todas as críticas relacionadas à parceria público-privada para construção das 20.221 unidades habitacionais no centro da capital paulista em locais que abrigam hoje imóveis abandonados ou subutilizados, há um ponto urbanístico positivo que merece destaque: é o primeiro projeto que envolve recursos do Programa Federal Minha Casa Minha Vida que apresenta como objeto a reabilitação de moradias na área central, aproveitando a infraestrutura já existente e as unidades habitacionais vazias, e não a construção de extensos conjuntos habitacionais em regiões periféricas que, na maioria das vezes, exige do poder público a realização de grandes obras de infraestrutura, a fim de viabilizar a interligação dessas regiões periféricas à área central (Whitaker, 2013b).

3.1.14 Novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Em 30 de junho de 2014 foi aprovado pela Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 688/2013, de autoria do Poder Executivo, que visa a aprovar o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, definindo diretrizes urbanísticas do crescimento da capital para os próximos dezesseis anos. O projeto foi sancionado pelo Prefeito Haddad em 31 de julho de 2014, advindo a Lei nº 16.050/2014.

O novo plano diretor tem por escopo incentivar a transformação e o crescimento da cidade ao longo de trechos dotados de transporte público, como nas regiões próximas a corredores de ônibus e estações de metrô e trem, onde será permitida a construção de grandes espigões, com unidades habitacionais de reduzida metragem e com apenas uma vaga de garagem, além do incentivo do uso misto com comércio no térreo. A intenção é contribuir com a mobilidade e aproximar a moradia do trabalho. No interior dos bairros, a verticalização e as vagas de garagem foram limitadas e prevista a outorga onerosa com maiores taxas para construção acima do limite básico, o que tem gerado discussões sobre a possibilidade deste custo ser repassado aos compradores, aumentando o valor final da unidade e, conseqüentemente, a segregação social.

As zonas especiais de interesse social (ZEIS) foram ampliadas e aperfeiçoadas. Houve acréscimo de áreas para habitações populares incluindo terrenos invadidos, previsão de regularização de loteamentos clandestinos e favelas, fruto de reivindicação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

O plano diretor garante mais recursos à habitação ao estabelecer que 25% dos recursos arrecadados pelas Operações Urbanas Consorciadas, por meio da venda de Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac), sejam destinados para aquisição de terrenos que abrigarão moradias sociais.

Art. 142. Os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso XII do artigo anterior serão aplicados exclusivamente na implantação do Programa De Intervenções Urbanas previsto na lei de criação da Operação Urbana Consorciada.

§ 1º No mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos arrecadados deverão ser aplicados em Habitação de Interesse Social no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da Operação Urbana Consorciada, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes.

O novo plano diretor prevê, em seu art. 12, a criação da Macroárea de Estruturação Metropolitana, e define um território estratégico na relação de São Paulo com os demais municípios da metrópole. Esta macroárea é destinada à realização de projetos específicos, como é o caso de operações urbanas, que tenham como um dos principais objetivos requalificar os espaços públicos e reaproximar a cidade das suas águas.

Art. 12 A Macroárea de Estruturação Metropolitana é composta por três setores, conforme Mapa 2A, agregados a partir de dez subsetores distintos:

I - Setor Orla Ferroviária e Fluvial, formado pelos seguintes subsetores:

- a) Arco Leste;
- b) Arco Tietê;
- c) Arco Tamanduateí;
- d) Arco Pinheiros;
- e) Arco Faria Lima - Águas Espraiadas - Chucri Zaidan;
- f) Arco Jurubatuba;

II - Setor Eixos de Desenvolvimento, formado pelos seguintes subsetores:

- a) Arco Jacu-Pêssego;
- b) Avenida Cupecê;
- c) Noroeste - Avenida Raimundo Pereira de Magalhães e Rodovia Anhanguera;
- d) Fernão Dias;

III - Setor Central, organizado a partir do território da Operação Urbana Centro e entorno.

Apesar dos avanços, o plano diretor aprovado possui pontos frágeis. Não há plano urbanístico específico para áreas de possível interesse do mercado imobiliário por ainda possuírem terrenos vazios e subutilizados, como nos eixos Tietê, Pinheiros e Jacu Pêssego. A urbanista Raquel Rolnik alerta que esses trechos correspondentes às várzeas dos rios e orlas ferroviárias não possuem eixo de estruturação em torno do transporte, não têm ZEIS, ficando abertas à concessão urbanística. Nesse caso, pensar em realizar uma parceria público-privada sem embasamento em específico plano urbanístico pode favorecer a sua rentabilidade, mas “difícilmente vai acolher usos não rentáveis ou pouco rentáveis, como habitações sociais, espaços públicos, áreas para pequenos comércios. [...] Vai depender do posicionamento da sociedade civil” (ROLNIK, 2014).

Por sua vez, o urbanista José Marinho Nery Jr., em entrevista concedida ao Portal Aprendiz (NOGUEIRA, 2014), também se preocupa quanto à possibilidade de desvio da finalidade prevista em tese no novo Plano Diretor quando da sua regulação.

Tudo neste Plano Diretor é bom em tese. Em tese, ele aproxima o emprego da habitação; em tese, ele coloca mais gente morando próximo dos eixos de transporte público; em tese, ele cria áreas para habitação de interesse social; em tese, ele vai proteger as áreas de preservação ambiental, os mananciais, etc. Mas quando você vai ver a regulação que está proposta, ele poderá implicar em tudo ao contrário do que diz o discurso oficial. (*Idem*)

Nesse sentido, um dos pontos que justifica esta preocupação é o aumento do Coeficiente de Aproveitamento para 4,0 – área que poderá ser construída somando todos os pavimentos – nas proximidades das estações de metrô e avenidas radiais. Esta medida visa a atender os anseios do mercado imobiliário por novos potenciais construtivos e foi tomada sem levar em consideração o planejamento dos bairros, a realização de estudos de impacto ambiental e de vizinhança, “sem regras de construção, ou seja, sem urbanismo propriamente dito, atingindo 65 estações de metrô e todo o entorno dos corredores de ônibus automaticamente” (*Idem*).

3.1.15 O instrumento da parceria público-privada e a experiência paulistana com outras instâncias de governo

Considerando todos os instrumentos aplicáveis no município de São Paulo relacionados com a parceria público-privada aptos a amenizar ou resolver os problemas urbanos, segue quadro onde se buscou relacioná-los indicando o arcabouço legal, principais escopos e, particularmente, as instâncias de governos envolvidas.

Quadro 03 – Instrumentos urbanísticos relacionados à parceria público-privada no município de São Paulo: legislação, instâncias e escopos.

Instrumento	Legislação	Parceria com outros níveis de governo	Objetivos
Código de Obras Arthur Saboya	Lei Municipal nº 3.427/1929	Municipal	Regulamentação edilícia e de zoneamento no município de São Paulo.
Carta de Embu - Solo Criado	Não regulamentado	Municipal	Separar o direito de propriedade do direito de construir, traçando o conceito de solo criado.
Instrumento da transferência do direito de construir	Lei Municipal nº 9.725/1984	Municipal	Um dos princípios do solo criado permite a transferência do potencial construtivo não utilizado.
Operação Interligada	Lei Municipal nº 10.209/86, alterada pela Lei Municipal nº 11.773/1995	Municipal Estadual	Lei do Desfavelamento - permitia que a iniciativa privada fizesse doação à Prefeitura de determinada quantidade de habitações de interesse social em troca de modificações dos índices urbanísticos e categorias de uso nos terrenos de sua propriedade.
Plano Diretor do Município de São Paulo	Lei Municipal nº 10.676/1988	Municipal	Incorporou as Operações Interligadas e as Operações Urbanas, espécie de parceria público-privada.
Política Urbana	Constituição Federal 1988	Federal	Política Urbana – arts. 182 e 183.
Operação Urbana	Lei Municipal nº	Municipal	Flexibilização do zoneamento e

Anhangabaú	11.090/1991	Estadual BIRD	transferência de potencial construtivo para atrair investimentos privados e realizar obras de infraestrutura nos espaços públicos.
Operação Água Branca	Lei Municipal nº 11.774/1995, revista pela Lei Municipal nº 15.893/2013.	Municipal Estadual Federal/BID	Promoção e requalificação urbanística de áreas abandonadas através do incentivo de possibilidade de compra de potencial construtivo adicional. Revista pela Lei nº 15.893/13 para adequação ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Estratégico.
Operação Faria Lima	Lei Municipal nº 11.732/1995, revista pela Lei Municipal nº 13.769/2004.	Municipal Estadual Federal/BID	Incentivos e instrumentos para realização de melhorias para área de influência definida no quadrilátero Faria Lima-Berrini. Adequada ao Estatuto da Cidade pela Lei nº 13.769/04.
Operação Água Espraiada	Lei Municipal nº 13.260/2001, alterada pelas Leis Municipais nºs 15.416/2011 e 15.519/2011.	Municipal Estadual Federal/BID	Instrumentos para investimentos na região sul na área viária, criação de espaços públicos de esporte e lazer, construção de 8.500 moradias a moradores de favelas, através da venda de potencial adicional de construção.
Operação Urbana Centro	Lei Municipal nº 12.349/1997	Municipal Estadual Federal/BID	Atração de empreendedores privados para aplicação de recursos na área central. Ampliação da OU Anhangabaú.
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/2001.	Federal	Regulamenta os arts. 182 e 183 da CF.
Programa Ação Centro	Decreto Municipal nº 44.089/2003	Municipal Federal/BID	Programa de Reabilitação da Área Central
Lei de Incentivos Seletivos	Lei Municipal nº 13.496/03	Municipal	Isonção fiscal para atrair novas empresas à região central.
Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo	Lei Municipal nº 13.430/2002	Municipal	Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Cria as ZEIS-3
Normas Complementares ao PDE	Lei Municipal nº 13.885/2004	Municipal	Institui planos regionais estratégicos das subprefeituras; dispõe sobre parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo.
Lei Rouanet – Programa Nacional de apoio à cultura	Lei Municipal nº 8.313/1991	Federal/BID	Permite deduzir do Imposto de Renda do patrocinador até 75% do dinheiro utilizado na restauração de um imóvel tombado.
Lei Mendonça	Lei Municipal nº 10.923/1990, revogada pela Lei Municipal nº 15.948/2013	Municipal	Permitia aos patrocinadores de projetos culturais e restauro de patrimônio, receber descontos no pagamento de ISS e IPTU, no limite de 20% do valor devido a cada incidência dos tributos. A lei atual tem como objeto apenas o apoio a projetos culturais.
Programa Monumenta – BID	Programa de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano	Federal/BID	Permite aos proprietários de imóveis localizados no perímetro do projeto receber recursos para recuperação do imóvel, pagável em 15 anos (residenciais ou mistos) ou em 10 anos (comerciais), sem juros.
Operação Rio Verde-Jacu	Lei Municipal nº 13.872/2004	Municipal Estadual Federal/BID	Tem como eixo a obra da Avenida Nova Trabalhadores, conhecida como “Jacu-Pêssego”, ligando a Rodovia Ayrton Senna até o Município de Mauá.
Operação Vila Sônia	Em projeto	Municipal	Possui dois eixos: ordenamento do solo privado com novos incentivos e parâmetros urbanísticos; intervenções no solo público, investimentos em habitação de interesse social, parques e áreas verdes, sistema viário e transporte público.

Projeto Nova Luz – suspenso pela atual gestão	Lei Municipal nº 14.096/2005	Municipal Estadual Federal/BID	O projeto visa à revitalização de vias da região central. A lei incentiva implantação de novas atividades comerciais e de prestação de serviços, mais sofisticadas do que as existentes a fim de promover desenvolvimento adequado da região.
Parceria público-privada para construção de 20.221 unidades habitacionais	Aguarda publicação de edital	Municipal Estadual Federal/BID	Construção de 20.221 unidades habitacionais no centro da capital paulista em locais que abrigam hoje imóveis abandonados ou subutilizados, através do modelo da parceria público-privada.

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Diante da exposição realizada sobre os instrumentos urbanísticos relacionados à parceria público-privada no município de São Paulo percebe-se a existência de vasto arcabouço legal. Nota-se, ainda, em alguns casos a realização da parceria entre as diversas instâncias governamentais e, em outros, ações independentes de cada uma das esferas de governo, o que nem sempre tem sido suficiente para possibilitar a consecução do instrumento da parceria público-privada.

Na gestão Mário Covas (1982-1985), apesar do início do discurso sobre a parceria público-privada, a implementação de projetos urbanos, particularmente na área habitacional, foi custeado pelo governo estadual, até porque eram aliados políticos, já que o governador do Estado Franco Montoro (1983-1987) também era filiado do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); o que se seguiu na gestão de Jânio Quadros (1986-1988).

No governo de Luiza Erundina (1989-1992), filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT) que naquele momento era o partido de oposição, continuaram os investimentos do governo estadual, mas sem articulação com o município. Os investimentos municipais eram realizados com recursos públicos do orçamento municipal. Nesse período o Estado foi governado por Orestes Quéricia (1987-1991) e Luiz Antonio Fleury Filho (1992-1994), ambos do PMDB.

Nas gestões de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), o primeiro filiado ao Partido Democrático Social (PDS) e o segundo ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ocorreram eventos até com a presença do Presidente da República. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e o programa de revitalização de cortiços receberam recursos estaduais e do BID. Foi dado início à formulação do programa Monumenta, com participação de recursos do município, através do Departamento do Patrimônio Histórico (DPH). Investimentos municipais também foram realizados com recursos obtidos através das parcerias

público-privadas, instrumento utilizado nas operações urbanas Anhangabaú e Centro. Nesse período, o Estado era governado por Luiz Antonio Fleury Filho (1992-1994) e por Mário Covas (1995-2001), sendo o primeiro filiado ao PMDB e o segundo ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); enquanto que o país tinha como Presidente da República Itamar Franco (1992-1994) integrante do Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), filiado ao PSDB, não se apresentando grandes oposições entre os partidos, o que favoreceu a parceria entre os diversos níveis de governo.

Na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), filiada ao PT, foram realizadas articulações entre a Secretaria de Habitação (SEHAB) e o e CDHU para o programa habitacional, mas quase nenhuma à implantação do programa Ação Centro. Os investimentos foram realizados com recursos do orçamento municipal, recursos federais disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo BNDES, além de empréstimos através do BID. No período de sua gestão, o governador do Estado Geraldo Alckmin (2001-2006) era de oposição, já que filiado ao PSDB. Por sua vez, o início de sua gestão coincidiu com o final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), filiado ao PSDB, e o início do governo Lula (2003-2010), do mesmo partido da prefeita, o que favoreceu a parceria e a disponibilização de recursos pelo governo federal.

A gestão de José Serra (PSDB), iniciada em 2005, foi favorecida pelo fato de que o governador Geraldo Alckmin (2001-2006) era do mesmo partido político. José Serra exonerou-se para concorrer ao governo do Estado, no seu lugar assumiu Gilberto Kassab, que inclusive foi reeleito, tendo administrado o município no período de 2006 a 2012. Durante este tempo, ele passou por três partidos políticos diversos: Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Democratas (DEM) e Partido Social Democrático (PSD). José Serra venceu a eleição e governou o Estado entre 2007-2010, seguido por Geraldo Alckmin (2011-2014), também do PSDB. Apesar da Presidência da República se constituir em partido oposto – Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) são filiados do PT, esse contexto político viabilizou a articulação das ações propostas, sendo os investimentos realizados com recursos do orçamento municipal, recursos federais via CEF e BNDES, empréstimos através do BID e recursos obtidos através de parcerias público-privadas realizadas na Operação Urbana Centro. (LABHAB, 2006, p. 39).

Atualmente, o município de São Paulo é administrado por Fernando Haddad (2012-2015), integrante do PT, assim como a Presidenta Dilma (2011-2014),

sendo Geraldo Alckmin (2011-2014) o governador do Estado, filiado ao PSDB. Interessante observar nesse contexto que, apesar do atual prefeito ter suspenso o projeto Nova Luz, da administração anterior vinculada a partido político contrário (PSD), assinou convênio com o governo do Estado, também de partido contrário (PSDB) a fim de realizar a parceria público-privada com o objetivo de construir 20.221 unidades habitacionais no centro da capital paulista em locais que abrigam hoje imóveis abandonados ou subutilizados, merecendo destaque o fato de que o projeto envolve recursos do Programa Federal Minha Casa Minha Vida. Percebe-se, pois, que havendo vontade política, independentemente de interesses partidários, é possível a realização de parcerias entre as esferas governamentais, a fim de viabilizar a consecução de projetos públicos nas mais diversas áreas.

Considerando as principais operações urbanas no município de São Paulo descritas no quadro anterior que apresentam os instrumentos urbanísticos relacionados à parceria público-privada quanto à sua legislação, objetivos e à cooperação ou não entre as diversas instâncias de governo, a seguir buscar-se-á realizar um quadro analítico a fim de demonstrar a sua vinculação com as variáveis relacionadas ao fenômeno da parceria público-privada, apresentadas na introdução deste trabalho, considerando informações presentes no site da prefeitura, urbanistas e pesquisadores.

Quadro 04 – Operações Urbanas no município de São Paulo: limites e avanços.

Operação Urbana	Limites/Óbices	Avanços/Potencialidades
Água Branca Lei Municipal nº 11.774/1995, revista pela Lei Municipal nº 15.893/2013.	<p>O projeto inicial trouxe transformações na área, indicando seu potencial urbanístico. Exceto no caso do 'Centro Empresarial Água Branca', os demais empreendimentos não usufruíram dos benefícios da OU, sendo decorrentes da implantação do Terminal Intermodal da Barra Funda. As áreas objeto da OU permaneceram estagnadas (MAGALHÃES JUNIOR, 2005).</p> <p>Após a revisão:</p> <p>1. Possibilidade de numa parte da área objeto da OU ocorrer construção de dois subsolos nos edifícios, além de três garagens e área construída de até de 180 m² por unidade. Características de produtos imobiliários tradicionais, que podem elitizar a região, dar causa à gentrificação e incentivar uso do automóvel (BONDUK, 2013).</p> <p>2. Risco dos avanços se perderem durante sua implantação (BONDUK, 2014).</p>	<p>Após a revisão:</p> <p>1. Duplicação do valor de referência dos Cepac's gerando maior contrapartida do setor imobiliário para alcançar arrecadação mínima de R\$ 3,1 bilhões, o dobro do previsto, para aplicação em intervenções urbanas.</p> <p>2. Ampliação para 22% dos recursos arrecadados com a venda dos Cepac's (cerca de 700 milhões) para construção de 5 mil unidades de habitação social e urbanização de 15 favelas situadas no perímetro expandido (Zona Norte e Noroeste). Construção de mais 630 unidades habitacionais para famílias removidas das favelas de Aldeinha e do Sapo. Reforma do conjunto Água Branca.</p> <p>3. Ampliação do perímetro expandido contribuindo para romper a exclusão socioterritorial.</p> <p>4. Destinação de recursos para construção de, no mínimo, 20 equipamentos sociais à população de baixa renda.</p>

		<p>5. Execução das obras de drenagem dos córregos Água Preta e Sumaré.</p> <p>6. Ampliação da participação social no Conselho Gestor, com maior controle na utilização dos recursos. Plano de aplicação submetido anualmente a audiências públicas.</p> <p>7. Incentivo a unidades habitacionais de pequena área (até 50m²) destinadas à baixa classe média e estímulo ao uso misto, evitando a elitização da região.</p> <p>8. Destinação de terrenos no próprio perímetro da operação para a construção de habitação de interesse social, mantendo a população de baixa renda no local.</p> <p>9. Vias que privilegiam o transporte coletivo, ciclovias e calçadas.</p> <p>10. Valorização do espaço público e de áreas verdes (BONDUK, 2013).</p>
<p>Faria Lima Lei Municipal nº 11.732/1995, revista pela Lei Municipal nº 13.769/2004.</p>	<p>1. Quanto à sua concepção: não há projeto urbano articulado e integrado e nem diretrizes urbanísticas pré-fixadas; o tratamento é homogêneo, abstrato, para áreas desiguais; a falta de visão do conjunto e de critérios congruentes impede previsão e controle de efeitos, gera sobrecarga da infraestrutura, agravando a qualidade ambiental urbana; superestimativa de estoque construtivo, inexistência de mecanismo de controle do preço da terra.</p> <p>2. Quanto aos resultados: gerou concentração espacial e especialização funcional; a renovação urbana foi reduzida à conformação de paisagem de 'edifícios-torre'; desprezo à criação de espaços de circulação e de uso aberto ao público. Características que reafirmam a força da dinâmica imobiliária (SALES, 2005).</p> <p>3. Gerou valorização imobiliária no perímetro, sem contrapartidas para outras áreas (BONDUK, 2014).</p>	<p>Na sua revisão, o programa foi incrementado com a previsão de implantação de sistema de transporte não poluente no eixo da Avenida Brigadeiro Faria Lima, além da implantação de Habitações de Interesse Social e do Boulevard Juscelino Kubitschek, a partir dos recursos auferidos em nova distribuição de CEPACs (SÃO PAULO, 2012, p. 17).</p>
<p>Centro Lei Municipal nº 12.349/1997</p>	<p>1. As melhorias e realizações de infraestrutura foram realizadas em áreas de interesse do mercado imobiliário.</p> <p>2. A OU não foi pautada em adequado plano urbanístico; não atendeu demandas da sociedade civil, mas do mercado imobiliário; gerou mobilização social contrária ao instrumento.</p>	<p>1. Constitui-se na ampliação da OU Anhangabaú através da interlocução com a Associação Viva o Centro, fomentadora da aprovação do instrumento.</p> <p>2. Objetivo: atrair empreendedores privados para aplicação de recursos na área central. Realizar parceria público-privada a fim de obtenção de contrapartidas financeiras para melhorias e realização de infraestrutura, sem custo ao ente público.</p>
<p>Água Espraiada Lei Municipal nº 13.260/2001 revista pela Lei Municipal nº 15.416/2011</p>	<p>1. Programa de remodelação excludente, não tem cumprido seu papel social, a realização do eixo viário tem gerado valorização imobiliária, dando causa à gentrificação (BONDUK, 2014).</p> <p>2. Por restrições orçamentárias, em fevereiro/2013 foram suspensas as obras de túnel para prolongamento da av. Jornalista Roberto Marinho, sob a justificativa de reversão do recurso para construção de 8.000 unidades de habitação de interesse social.</p> <p>3. Das 8.571 unidades habitacionais de</p>	<p>1. Realização de eixo viário: prolongamento da av. Jornalista Roberto Marinho até rodovia dos Imigrantes e da av. Chucri Zaidan até a av. João Dias.</p> <p>2. Em atendimento à Licença Ambiental Prévia foi incorporada a construção de uma ponte entre as pontes do Morumbi e João Dias; e, por fim, transporte coletivo, incluindo Metrô.</p>

	interesse social previstas, no mês de abril de 2014 apenas 494 se encontravam em obras. (SÃO PAULO, 2014b).	
--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Os óbices e as potencialidades apresentadas em cada uma das operações urbanas relacionadas no quadro acima possibilitam constatar, quanto às variáveis do fenômeno da parceria público-privada, que as experiências no município de São Paulo apresentaram diversas limitações e trouxeram poucos avanços. A maioria dos objetivos apresentados na legislação específica de cada um destes instrumentos, particularmente aqueles voltados à equidade social, não se apresentaram evidentes na literatura, carecendo de aguardar suas implementações, havendo o risco de se perderem neste interregno. O quadro abaixo busca melhor visualização deste contexto.

Quadro 05 – Operações Urbanas no município de São Paulo: o fenômeno da parceria público-privado e suas variáveis.

Variável	Atual conjuntura
Cultural Ambiental	Nas experiências paulistanas mantiveram presentes estas variáveis, considerando a magnitude dos projetos e o extenso lapso temporal pelo qual se arrasta a realização de cada uma das operações urbanas. Porém, quanto à remuneração do parceiro privado vinculada à qualidade da execução e prestação dos serviços, viabilizando melhoria da relação custo-benefício, esta perspectiva nem sempre esteve presente, considerando a ocorrência de elevada valorização imobiliária pela realização de infraestrutura e preocupação ambiental e, como consequência, a gentrificação e degradação ambiental de áreas periféricas.
Eficácia Eficiência	A eficácia e eficiência da administração pública não foram plenamente atingidas considerando que sua obsolescência instrumental e a baixa capacidade técnica trouxeram óbices como a ocorrência de suspensão temporária de projetos devido a restrições orçamentárias, a fim de sua adequação à nova legislação, eventuais adequações técnicas ou, simplesmente, por questões burocráticas.
Política urbana	A consecução da política urbana, mesmo diante da disponibilização do instrumento da parceria público-privada, continua a encontrar obstáculos diante da ausência de projeto urbano articulado e integrado e de diretrizes urbanísticas pré-fixadas, que dão causa à concentração espacial, especialização funcional, realização de infraestrutura e renovação urbana em áreas de interesse do mercado imobiliário, preterindo a classe menos favorecida e a periferia. Esta realidade gera mobilização social contrária ao instrumento, apesar dos avanços verificados como o incentivo à construção de equipamentos e unidades habitacionais sociais, melhorias no eixo viário, privilegiando o transporte coletivo, que acabam não impactando positivamente considerando a grande demanda reprimida.
Jurídico Arcabouço legal	O arcabouço legal que embasa a parceria público-privada e todas as questões relacionadas à política urbana tem sofrido adequações, consubstanciadas nos novos imperativos sociais, a fim de não apenas prever, mas também assegurar a consecução de direitos humanos, sociais, ambientais e urbanos, integrantes dos princípios que regem o direito à cidade.
Econômica	A variável econômica, que deveria favorecer o equilíbrio entre os interesses dos

	parceiros públicos e privados e dos atores sociais, persiste sob o manto da valorização imobiliária, diante da realização de infraestrutura custeada em grande parte pelo ente público, não recompensado de forma proporcional pela contrapartida exigida diante das exceções urbanísticas concedidas aos empreendedores, geradora de valorização em áreas de interesse do mercado imobiliário, o que é notório nas experiências de requalificação de áreas urbanas analisadas.
Equidade Justiça social	A consecução da equidade e da justiça social encontra óbice no fato de as operações urbanas terem mantido a característica de favorecimento do mercado imobiliário, com valorização de áreas objeto das intervenções, dando causa à gentrificação, à segregação social, apesar da busca de adequação do arcabouço legal às regras do direito à cidade.

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Diante dessa realidade, a operação urbana, espécie de parceria público-privada, tem dado causa à grande desconfiança e com certa razão. No Brasil não há a cultura do privado agir em benefício da coletividade, ao contrário, busca proteger seus próprios interesses instrumentalizando o Estado. É evidente que a parceria entre o público e o privado gere desconfianças, pois, em regra, o interesse coletivo costuma ser preterido, como pode ser observado na análise das operações urbanas realizadas no município de São Paulo, instrumento previsto no Estatuto da Cidade que, por fim, serviram praticamente aos interesses do parceiro privado, ou seja, do mercado imobiliário. O instrumento da concessão urbanística utilizado como forma de intervenção no planejamento urbano do município de São Paulo até o momento tem-se apresentado como uma antítese no que diz respeito ao processo decisório. Este tem ficado a cargo do ente público em vez de receber a intervenção ativa dos cidadãos – moradores, comerciantes, empresários – estabelecidos nas áreas objeto das operações urbanas, permitindo a ação do mercado imobiliário, da maximização dos investimentos privados, até pela ausência da especificação quanto à aplicação dos ativos.

Assim, não se observa, no caso da capital paulista, qualquer resultado relacionado ao pretense caráter distributivo do instrumento, em termos de impactos coletivos para a coletividade. Ao contrário, a permissão de construção acima dos índices estabelecidos pela lei de zoneamento promoveu a apropriação das valorizações imobiliárias pela iniciativa privada, além de ter contribuído para o agravamento de desigualdades socioespaciais. (COTA, 2010, p. 248)

São evidentes as desconfianças quando é apresentado um projeto de parceria público-privada, particularmente na área habitacional, para se atender à classe menos favorecida. Como aduz o arquiteto e urbanista João Sette Whitaker:

[...] a questão talvez não seja a PPP em si. Nas economias atuais, é de fato muito difícil pensar em algumas intervenções sem a participação mais ou menos intensa do setor privado. A questão central é saber **até que ponto é possível fazer uma PPP que garanta resultados de interesse público e não privado, e até que ponto o governo é capaz de manter as rédeas do processo** para que isso ocorra. Neste caso, o governo parece garantir que isso é possível. Desde já me adianto que o desafio é grande, pois não se trata, como em outras PPPs, de conceder o direito de manutenção e exploração de algum serviço público (estradas, aeroportos), em que o resultado em benefício da sociedade é mais palpável e fácil de avaliar (compare-se, por exemplo, as concessões de estrada e pedágios nos governo estadual de SP e no federal). Aqui, estamos falando naquilo que é mais sagrado para a sociedade patrimonialista brasileira: a posse da terra, a propriedade urbana e a apropriação da cidade. (Whitaker, 2013a).

Importante salientar que os óbices geradores de desconfiças na realização de parceria público-privada, principalmente na área urbanística, não é problema enfrentado apenas no Brasil. Durante o seminário internacional “Público e Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas nas áreas urbanas”, realizado na cidade Milão, em junho de 1988, promovido pela Prefeitura local em colaboração com as Universidades de Ferrara e Módena, os Ateneus L. Bocconi e Católica, entre outras instituições, e que deu origem a duas obras com o mesmo título, além de discussão sobre a problemática de Milão, houve relato sobre as experiências implementadas na Grã-Bretanha, Espanha, Alemanha, Estados Unidos, França, Áustria e Itália, que encontraram obstáculos similares aos brasileiros. Nesse sentido, Emilio Samek Lodovici (1992, p. 179), ao tratar da cooperação eficaz entre empresas, de um modelo eficaz de parceria entre o público e o privado diante de uma proposta neoliberal, relata as dificuldades encontradas no campo urbanístico, dada a força política do mercado imobiliário.

No campo urbanístico, o “jogo de contratações” (Harsanyi) é muito mais complexo e arriscado. Diz respeito tanto às destinações urbanas quanto à distribuição dos “lucros” por elas gerados. Em especial, adquire importância particular a ligação entre o processo de planejamento, no qual todos os interessados podem se fazer ouvir, e a grande negociação com os agentes individuais com vista a novas destinações de certas áreas. De modo mais ou menos clandestino, esta última é quase sempre, independentemente do oportunismo e da corrupção dos agentes públicos, um verdadeiro comércio das atribuições de uso, pois a autoridade urbana precisa enfrentar tanto suas intrínsecas debilidades financeiras e empresariais quanto os

direitos da propriedade imobiliária, combinados com a força política do capital financeiro-imobiliário. (Idem)

A previsão de capítulo específico na Constituição Federal de 1988 sobre política urbana, a aprovação do Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos constitucionais, e do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e de outros municípios brasileiros fortalecem a instituição desses instrumentos, especialmente a parceria público-privada, envolvendo recursos privados na realização de empreendimentos de interesse público, tornando possível uma política urbana pautada na justiça social e no equilíbrio ambiental, dependendo, para tanto, de política pública de Estado, envolvimento dos agentes sociais e da interação entre estes, em face de sua fragilidade dependendo do contexto sociopolítico.

3.2 A parceria público-privada e as inovações em seu arcabouço legal

Desde o advento da Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, diversas são as discussões sobre as necessárias alterações a fim de sua adequação diante dos obstáculos observados quanto à sua aplicabilidade ao caso em concreto. Assim, buscar-se-á analisar os principais projetos de lei em andamento na Câmara e no Senado Federal, em ordem cronológica de apresentação em cada uma das Casas, com o intuito de verificar sua viabilidade quanto ao favorecimento da efetivação da parceria público-privada, como instrumento voltado à equidade social.

3.2.1 Projeto de Lei da Câmara nº 5.935/2005

O Projeto de Lei nº 5.935/2005, de autoria do Deputado Carlos Souza (PSD-AM) propõe alterar o inciso III, do art. 11, da Lei nº 11.079/2004, a fim de que eventuais conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato de parceria público-privada passem a ser dirimidos mediante a arbitragem.

Art. 1º O inciso III do art. 11 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11

 III – a solução de conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato mediante arbitragem, a qual:
 a) observará o disposto na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996;
 b) será realizada no Brasil e em língua portuguesa;
 c) terá árbitros escolhidos dentre pessoas naturais de reconhecida idoneidade e conhecimento da matéria;
 d) seguirá procedimento em consonância com as regras de órgão arbitral institucional ou entidade especializada.
” (NR)
 Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Deputado Carlos Souza justifica este projeto de lei sob o argumento de que o fato da norma hoje possibilitar o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas diversos da arbitragem (artigo 11, inciso III, da Lei nº 11.079/2004), em vez de limitar o emprego apenas dessa modalidade, pode trazer reflexos sobre dois aspectos. Primeiro, diante do interesse público e do expressivo montante de recursos envolvidos nas parcerias público-privadas, a diversidade de mecanismos privados de resolução pode tornar o erário público vulnerável, diante da possibilidade do agente público poder renunciar aos direitos da Administração em troca de vantagens pessoais ilícitas. No segundo aspecto, a limitação desses mecanismos privados de resolução à arbitragem visa a facilitar a participação de empresas estrangeiras e transnacionais, diante da maior segurança quanto à solução de eventuais conflitos.

De tal forma previnem-se impasses que poderiam culminar com disputas judiciais pela forma que a arbitragem deve seguir, quando o objetivo da mesma é, justamente, evitar os custos e a demora associados à intervenção do Poder Judiciário.
 É este o desiderato de nossa propositura, que aprimora a norma contida no estatuto que trata das parcerias público-privadas, mantendo intocado o diploma legal que trata, de forma genérica, da arbitragem. (BRASIL, 2005).

Referido projeto de lei foi apresentado ao plenário em 21/09/2005, arquivado por duas vezes e, posteriormente, desarquivado, tendo como último andamento a apresentação de parecer favorável pela sua aprovação, de autoria do relator Deputado André Figueiredo (PDT-CE), da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), em 18/12/2013.

Conforme devidamente exposto pelo autor do projeto de lei, é pertinente a alteração proposta, tornando obrigatória a arbitragem no caso dos parceiros optarem pelo emprego de mecanismo privado de solução de disputa em vez da resolução do conflito por meio do Poder Judiciário, pela segurança legal e jurídica presente neste instituto, previsto na Lei nº 9.307/1996, plenamente admitido no ordenamento jurídico brasileiro e órgãos internacionais.

Nesse diapasão, é importante considerar a preocupação de empresários e investidores quanto ao risco do negócio, considerando a morosidade do Judiciário à consecução de ações em curso, principalmente se o impasse tiver que ser levado aos tribunais superiores, como o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. A possibilidade da utilização da arbitragem como mecanismo de solução de conflito traz outras diversas vantagens como o sigilo, a rapidez, a informalidade e a economicidade. O procedimento arbitral, pela sua informalidade e flexibilidade, é muito mais célere em relação ao procedimento judicial, sendo que ambos proporcionam a mesma segurança jurídica. Apesar da possibilidade do custo do procedimento arbitral ser mais elevado do que o judicial, a sua celeridade favorece a economicidade. Enquanto que o processo judicial, em regra, rege-se pelo princípio da publicidade, o procedimento arbitral é realizado sob o manto do sigilo, não havendo risco de quebra de sigilo industrial ou comercial, questão imprescindível para o empresariado.

Por outro lado, há questionamentos sobre a aplicabilidade do instrumento da arbitragem para resolução de demandas oriundas de contratos de parceria público-privada, considerando que há grande probabilidade dos conflitos terem como objeto pleitos relacionados a direitos sociais, a efetivação de instrumentos democracia direta e participativa, que não se enquadram a esta espécie alternativa de resolução de conflitos, pois a arbitragem tem como objeto específico “dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis” (art. 1º, Lei 9.307/1996).

3.2.2 Projeto de Lei da Câmara nº 4.246/2008

O Projeto de Lei nº 4.246/2008, apresentado pelo Deputado Federal Antonio Carlos Guimarães Neto (DEM-BA), em 06/11/2008, propõe alteração no art. 28, da Lei nº 11.079/2004, a fim de aumentar o limite do percentual da receita

corrente líquida do exercício a ser comprometida no conjunto das parcerias já contratadas de três para dez por cento.

Art. 1º O *caput* do art. 28, da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que “*institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*”, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 28 A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 10% (dez por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 10% (dez por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

....." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Projeto de Lei é justificado sob o principal argumento de que as limitações impostas pelo art. 28, da Lei nº 11.079/2004, têm dificultado a concretização de parcerias público-privadas e, conseqüentemente, a realização de projetos de infraestrutura. Ocorre que referido artigo veda a concessão de garantia pela União e as transferências voluntárias de recursos federais aos entes da Federação se o total das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. Por esse motivo é proposto o aumento do limite legal para 10% (dez por cento) da receita corrente líquida. É salientado, ainda, que a proposta não afronta a Lei de Diretrizes Orçamentárias, disposta no § 1º do art. 4º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, por estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A justificativa conclui argumentando que “referido projeto não implica qualquer desrespeito ou incentivo a não austeridade fiscal por parte da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

O projeto de lei recebeu parecer pela aprovação do relator Deputado Milton Monti, filiado ao Partido da República (PR-SP) da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) em 14/05/2009, foi arquivado em

31/01/2011, desarquivado em 24/02/2011, desde 16/07/2013 se encontra na Comissão de Finança e Tributação (CFT), sendo designado relator o Deputado João Magalhães (PMDB-MG).

Durante a tramitação deste projeto foi aprovada a Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, que determinou o aumento do percentual em discussão de 1% (um por cento) para 3% (três por cento).

De qualquer forma, uma nova majoração no percentual de despesas já contratadas por meio de parcerias público-privadas, que limita a concessão de garantias e a transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de verbas da União, deve ser muito bem ponderada, a fim de evitar o risco de afronta à Lei de Diretrizes Orçamentárias e, conseqüentemente, à Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo-se o equilíbrio financeiro dos entes públicos.

3.2.3 Projeto de Lei da Câmara nº 2.892/2011

O Projeto de Lei nº 2.892/2011, apresentado pelo Deputado Arnaldo Jardim filiado ao Partido Popular Socialista (PPS/SP), em nome da Frente Parlamentar em Defesa da Infraestrutura Nacional, em 07/12/2011, dispõe sobre o aprimoramento das regras que regem a parceria público-privada. Para melhor compreensão dos temas envolvidos neste projeto de lei e suas respectivas justificativas, a análise será realizada considerando cada um de seus escopos.

a) Garantias aos investidores em PPPs realizadas por Estados e Municípios.

A Lei nº 11.079/2004, no seu sistema de garantias, prevê a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, que não possibilita o apoio a parcerias público-privadas estaduais e municipais, limitando as possibilidades de garantias a investidores e, conseqüentemente, a realização de contratos desta espécie, que são imprescindíveis para alavancagem dos investimentos, especialmente em infraestrutura. A proposta é viabilizar que o FGP possa oferecer garantia ao parceiro privado contratado em uma parceria público-privada municipal ou estadual, em que a União oferece uma contra-garantia ao FGP que, por sua vez, conta com uma contra-garantia de Estados e Municípios, pela via de recursos

vinculados ao Fundo de Participação de Estados (FPE) e ao Fundo de Participação de Municípios (FPM).

O mecanismo proposto, de um lado, permitiria a que o parceiro privado disponha de uma garantia líquida e exequível, o que tanto o torna mais disposto a participar como reduz a rentabilidade requerida dado se incorrer em risco menor. De outro lado, o Estado também passa a oferecer contra-garantias à União de boa qualidade e facilmente exequíveis.

Além da participação da União e do FGP aduzir um fundamental elemento de redução da exposição ao risco do projeto de PPP, o mecanismo resolve o problema de que Estados e Municípios não podem vincular os seus recursos de, respectivamente, FPE e FPM, diretamente para parceiros privados. (BRASIL, 2011).

Para atender as alterações referentes às garantias aos investidores em parcerias público-privadas realizadas pelos Estados e Municípios, o projeto de lei em análise prevê modificações nos artigos 16 e 18, da Lei nº 11.079/2004, acrescentando dentre os parceiros públicos favorecidos pelo Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, os “estaduais e municipais”, conforme descrito abaixo:

Art. 1º O caput e o § 1º do art. 16 da Lei 11.079/04 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, bem como daquelas obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos estaduais e municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§ 1º

§ 2º *O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração e com a prestação de garantias a projetos de parcerias realizados pelos parceiros públicos estaduais e municipais.*

.....”

Art. 2º O art. 18 da Lei 11.079/04 fica acrescido dos dois parágrafos seguintes:

“Art. 18.....

§ 1º *O FGP poderá prestar garantias em projetos de parcerias de que trata esta Lei, organizados por Estados e Municípios, desde que:*
a) referidos projetos não excedam aos limites de contratação de parcerias estabelecidos pelo Senado Federal nos termos dos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição Federal;

b) a União ofereça ao FGP contra-garantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida;

c) a União tenha obtido do Estado ou Município, cujo projeto de parceria tenha se beneficiado da garantia prestada pelo FGP contra-garantia em valor igual ou superior ao da contra-garantia apresentada pela União ao FGP.

§ 2º A contra-garantia exigida pela União a Estado ou Município nos termos da alínea “c” do § 1º poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.”

Art. 3º O § 2º do art. 18 da Lei 11.079/04, renumerado para § 4º, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18.....

§ 4º O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas ou de parceiros públicos estaduais e municipais em contratos de parceria público-privadas.”

Nesse diapasão cumpre, desde já, corroborar quanto à pertinência deste escopo do projeto de lei em análise, mas, por outro lado, esclarecer sobre a presença de um equívoco, já que no projeto há a proposição para inclusão de Estados e Municípios como parceiros públicos nos contratos de parceria público-privada a serem garantidos pelo Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, omitindo-se quanto ao Distrito Federal, que também deve ser incluído junto aos Estados e Municípios.

b) Antecipação da contraprestação pela Administração Pública

O art. 7º, da Lei nº 11.079/2004, permite o pagamento de contraprestação no contrato de parceria público-privada só após a disponibilização do serviço. Foi proposta sua alteração, possibilitando referido pagamento antes do término da obra ou do serviço objeto do contrato, considerando o cronograma físico-financeiro apresentado a cada etapa cumprida da obra ou o cumprimento de meta de desempenho mínima, desincumbindo o parceiro privado da necessidade de obtenção de financiamento para viabilizar a execução do objeto do contrato. Referida alteração é justificada considerando a possibilidade de incentivos adequados para que o parceiro privado ultime as obras da forma mais breve possível e/ou incremente a qualidade do serviço, além da consequente redução do

custo da obra ou serviço pela redução da necessidade de obtenção de financiamento pelo parceiro privado.

Como garantia a este adiantamento da contrapartida pelo parceiro público é prevista a possibilidade de se “exigir do concessionário garantia de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo entre 10% e 20% quando for declarada a possibilidade de desembolso antecipado. Esta regra constituiria exceção ao § 3º do art. 31 da Lei 8.666/93 que define como limite máximo do capital mínimo, 10%.” (BRASIL, 2011).

Art. 4º O art. 7º da Lei 11.079/04 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação antes da disponibilização da infraestrutura e/ou do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§ 1º A administração pública apenas poderá efetuar o pagamento conforme o caput quando demonstrar, em análise econômica fundamentada, que a antecipação deve reduzir o custo da parceria público-privada e/ou incrementar a qualidade do serviço.

§ 2º A possibilidade de pagamento da contraprestação antes da disponibilização do serviço deverá ser definida no edital.

§ 3º Caso o Poder Concedente afirme a possibilidade de pagamento da contraprestação antes da disponibilização do serviço na forma do §2º, o valor do capital mínimo ou valor do patrimônio líquido a que se refere o § 2º do art. 31 da Lei 8.666/93 poderá ser definido em valores não superiores a vinte por cento (20%).

§ 4º A Administração Pública determinará no edital as condições de desempenho mínimo nas obras para a concretização do pagamento da contraprestação antes da disponibilização financeira.”

Permitir o pagamento de contraprestação no contrato de parceria público-privada antes da disponibilização do serviço ou finalização da obra é incentivo que, realmente, tende a favorecer que o parceiro privado ultime as obras com maior brevidade e/ou incremente a qualidade do serviço, com menor custo pela redução da necessidade de financiamento. Por outro lado, há riscos que precisam ser considerados e disponibilizados meios de evitá-los. O conteúdo do cronograma físico-financeiro apresentado pelo parceiro privado deverá ser confirmado pelo parceiro público, a fim de que não receba pelo que ainda não realizou. A garantia a este adiantamento da contrapartida a ser exigida do parceiro privado, concernente ao seu capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo entre 10% e 20%, deverá ser

devidamente formalizada, mediante comprovação efetiva do capital ou patrimônio do parceiro privado, com periódica comprovação de sua manutenção.

c) Procedimento de manifestação de interesses

A Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessões, prevê que os custos com procedimento de manifestação de interesses deverá ser ressarcido pelo vencedor da licitação, trazendo dificuldades à realização de estudos necessários à implantação de projetos de maior porte, tendo em vista o seu dispêndio.

Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

Por sua vez, a Lei nº 11.922/2009, que dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio da Caixa Econômica Federal, altera as Leis nºs 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 e dá outras providências, possui dispositivo viabilizador de regulamentação de procedimento de manifestação de interesse, em que a empresa privada interessada pode apresentar ao Governo projeto de concessão ou parceria público-privada.

Art. 2º Ficam os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autorizados a estabelecer normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada.

O Decreto Federal nº 5.977/2006, que regulamenta a Lei 11.079/2004, estabelece procedimento de apresentação de manifestação de interesse no âmbito da Administração Pública Federal, mas impõe algumas limitações, em particular,

permitindo-a apenas em modelagens de parcerias público-privadas já definidas como prioritárias, não podendo a iniciativa privada propor projetos que entenda possam ser de interesse da Administração Pública, ainda que não tenham sido considerados no planejamento estatal.

Assim, o projeto de lei propõe “um modelo mais ágil de manifestação de interesse, estabelecendo diretrizes gerais para o procedimento”, o que pode favorecer a padronização e a difusão do modelo entre Estados e Municípios. Cabe salientar que apesar da modificação proposta ser no art. 21 da Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessões, caso o projeto de lei em análise seja aprovado, este procedimento poderá ser utilizado nos procedimentos licitatórios que tenham por objeto contrato de parceria público-privada, pois há a proposta de inserção no *caput* de referido artigo de previsão de que estas normas regulatórias de procedimento administrativo abrangem além das concessões comuns também as concessões administrativas e patrocinadas, estas duas últimas espécies de parceria público-privada.

Art. 5º O art. 21 da Lei 8.987/95 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21 Ficam os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autorizados a estabelecer normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, com vistas à estruturação de projetos de concessão comum e/ou de concessões administrativas ou patrocinadas, conforme definidas na Lei 11.079/04.

§ 1º Para os fins desta Lei considera-se Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, a apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, que possam servir para a modelagem de projetos de concessão comum, concessão administrativa ou concessão patrocinada.

§ 2º As normas federais, estaduais ou municipais que regulamentarem a MIP deverão determinar que da MIP conste, ao menos, os seguintes itens:

I – descrição do objeto, sua relevância e os benefícios econômicos e sociais esperados;

II – estimativa do custo dos investimentos necessários e do prazo de implantação do projeto acompanhado de cronograma de execução;

III – características gerais do modelo de negócio, incluindo a modalidade de concessão considerada mais apropriada, previsão das receitas e dos custos operacionais envolvidos;

IV – a projeção, tanto em valores absolutos como em proporção, de eventual contraprestação pecuniária demandada do Poder Concedente.

§ 3º O Ministério ou Secretaria responsável pelo setor envolvido na Parceria Público Privada disponibilizará os MIPs encaminhados à

sua pasta em seu sítio na internet e deverá, no prazo de três meses de sua apresentação, declarar se há interesse da Administração Pública no projeto.

§ 4º Havendo interesse no MIP, o concessionário que vier a ser contratado no projeto desenvolvido com base no MIP deverá ressarcir os dispêndios incorridos pelo proponente, os quais serão especificados no edital.

§ 5º Os proponentes da MIP poderão participar das licitações originadas do MIP em iguais condições aos demais participantes.”

d) Isenção de Cofins e PIS/PASEP

O projeto propõe a isenção de Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Cofins) e para o Programa de Integração Social (PIS/PASEP) nas receitas provenientes de contraprestação ou indenizações pagas no âmbito dos contratos de concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa às correspondentes concessionárias, considerando a importância das parcerias público-privadas “no sentido da criação de externalidades para outros setores da economia para merecer um incentivo fiscal específico”, sob os seguintes argumentos.

Note-se que a medida não traz impactos negativos sobre o setor público consolidado. Dado que o governo é o responsável por cobrir a diferença entre custos e receitas, quando há redução de imposto, há redução de custos e, portanto, menor necessidade de aportar recursos pelo Estado. Cada R\$ 1 não pago de imposto implica um custo menor em R\$ 1 e, portanto, um menor valor a ser coberto pelo governo em R\$ 1. Ou seja, o efeito desta isenção é tirar o Estado como intermediário do recurso. (BRASIL 2011)

O autor do projeto de lei em sua justificativa, acertadamente, conclui afirmando que a isenção fiscal, do ponto de vista econômico, corresponde ao aumento da eficiência da economia, favorecendo ambos os parceiros e, assim, apresentam a proposta de texto legal abaixo:

Art. 6º Fica reduzida a 0 (zero) a alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP incidente sobre a contra-prestação ou indenizações pagas no âmbito dos contratos de concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa.

e) Regulação e fiscalização das parcerias público-privadas

Por fim, é proposto que a regulação e fiscalização das parcerias público-privadas sejam exclusivamente realizadas pelas agências reguladoras, a fim de favorecer o compromisso do Estado em relação aos parceiros privados quanto ao respeito às regras contratuais, evitando-se comportamentos oportunistas, reduzindo risco e, conseqüentemente, o custo do capital e da própria parceria público-privada, o que coaduna com a realidade considerando os casos de parceria realizados no município de São Paulo, analisados no capítulo anterior. Essa proposta, com certeza, favorecerá a possibilidade de exemplar fiscalização das parcerias público-privadas a fim de que não seja desvirtuado o seu objetivo maior de equidade social.

Art. 7º O parágrafo único do art. 15 da Lei 11.079/04 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15.....

Parágrafo único. As agências reguladoras ficarão responsáveis pela regulação e fiscalização das concessões patrocinadas e administrativas relativas ao setor que regulem.”

O Projeto de Lei nº 2.892/2011, ora em questão, apresentado pela Frente Parlamentar em Defesa da Infraestrutura Nacional, em 14/08/2013, obteve parecer pela aprovação do Deputado Laercio Oliveira (PR-SE), da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e desde 22/08/2013 encontra-se com a Comissão de Finanças e Tributação, cujo relator designado foi o Deputado João Magalhães (PMDB-MG).

Trata-se de projeto de lei com denso conteúdo, que muito pode contribuir com o aprimoramento do complexo procedimento que envolve o instrumento da parceria público-privada, principalmente por se tratar de fruto de estudo técnico jurídico e legal.

3.2.4 Projeto de Lei da Câmara nº 3.639/2012

O Projeto de Lei nº 3.639/2012, apresentado pelo Deputado Rogério Carvalho (PT-SE), em 10/04/2012, propõe alteração na Lei 11.079/2004, para permitir o ingresso da entidade financiadora como concessionária, diretamente ou através de outra sociedade de propósito específico financiada, até a plena

realização do contrato de execução de obra pública ou continuidade do serviço público. São dois os escopos do projeto de lei:

a) O primeiro objetivo é estender a possibilidade de uma instituição financeira adentrar ao contrato de parceria público-privada também quando o seu objeto for o de execução de obras, já que a Lei nº 11.079/2004 em vigor permite que uma instituição financeira adentre no contrato de parceria público-privada apenas se seu objeto for prestação de serviços.

b) O segundo escopo é permitir que a instituição financeira adentre no contrato diretamente ou por meio de uma outra sociedade de propósito específico que ela esteja financiando, mantendo-se o pressuposto do ingresso da entidade financeira no contrato de parceria público-privada apenas quando houver inadimplemento do parceiro privado financiado por uma instituição financeira.

A redação atual do art. 5º, §2º, inciso I da Lei 11.079, de 2004, dispõe que os contratos de Parceria Público-Privada poderão prever adicionalmente os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Assim, ao se modificar o art. 5º, §2º, inciso I da Lei das PPPs, facultando o ingresso dos investidores no projeto, quando houver inadimplemento, se tem em mira aumentar a confiabilidade no projeto, por parte da entidade financiadora, o que, além de facilitar o aporte de grandes volumes de capital no objeto do contrato, diminuirá os riscos do empréstimo, e, por conseguinte, a taxa de juros dos financiamentos. Há possibilidade real de redução dos custos das obras públicas. (BRASIL, 2012).

Ambos os escopos se justificam, pois ao permitir que instituição financeira adentre ao contrato que tenha por objeto a prestação de serviços ou a execução de obras, cujo parceiro privado apresente desequilíbrio financeiro, promover-se-á a reestruturação financeira, assegurando a continuidade do serviço e finalização da obra, atendendo-se ao interesse público. Assim, segue o novo texto proposto à norma em vigor.

Art. 1º O inciso I, do §2º, do art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigor com a seguinte redação:

Art. 5º.....

§2º.....

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, diretamente ou através de outra sociedade de propósito específico financiada, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços ou a plena realização do contrato de execução de obra pública, aplicando para este efeito o previsto nos incisos I e II, do §1º, do art. 27, da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

NR

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Considerando os escopos do projeto de lei e suas respectivas justificativas, tratando-se a parceria público-privada fruto da modernização institucional da Administração Pública, “que busca eficazes instrumentos da atividade econômica e da prestação de serviços públicos” (BRASIL, 2012), representando “inovadora, audaciosa e moderna iniciativa do Poder Público para contratar empresas privadas visando à implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, edificação de empreendimentos e atividades de interesse público” (BRASIL, 2012), são pertinentes as modificações propostas, por proporcionarem o aperfeiçoamento da legislação, trazendo mais segurança ao instrumento.

Por fim, cumpre ressaltar que referido projeto se encontra, desde 05/02/2014, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) aguardando elaboração de parecer pelo relator Deputado Roberto Santiago (PSD-SP).

3.2.5 Projeto de Lei da Câmara nº 3.640/2012

O Projeto de Lei nº 3.640/2012, também de autoria do Deputado Rogério Carvalho (PT-SE), apresentado em 10/04/2012, visa à alteração da Lei nº 11.079/2004, para determinar que a previsão do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de alteração unilateral do contrato, atos da Administração ou por fatos imprevistos ou imprevisíveis não poderão deslocar o ônus para os usuários.

O art. 5º, incisos III, IV e V da Lei 11.079/2004 em vigor, dentre outras cláusulas necessárias dos contratos de parceria público-privada, prevê a repartição de riscos, a forma e a periodicidade de atualização dos valores envolvidos no contrato e os mecanismos para preservar a atualidade da prestação de serviço.

O projeto propõe o acréscimo de um § 3º ao mencionado art. 5º, determinando que a previsão da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, decorrente de alteração unilateral do contrato, atos da Administração ou por fatos imprevistos ou imprevisíveis, não podem deslocar ônus para os usuários, de forma a não penalizá-los com a assunção de referidos ônus.

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigor com o seguinte §3º:

Art. 5º

§3º. A repartição de riscos, a forma da periodicidade de atualização dos valores envolvidos no contrato e a previsão da manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, de que tratam os incisos III, IV e V, decorrente de alteração unilateral do contrato, atos da Administração ou por fatos imprevistos ou imprevisíveis, não podendo, neste caso de reequilíbrio econômico-financeiro, deslocar-se o ônus para os usuários.

..... NR
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É evidente a necessidade de manutenção da garantia do equilíbrio econômico-financeiro, sob o risco de deixar de haver interessados na realização de parceria público-privada, porém não é crível que diante de tal argumento os usuários dos serviços ou da infraestrutura executada venham a arcar com acréscimos de taxas ou contribuições, devendo a responsabilidade de buscar outros meios de garantia do equilíbrio econômico-financeiro ser dos parceiros, favorecendo a efetivação da equidade social, um dos fins a que se presta o instrumento da parceria público-privada.

Referente ao seu andamento, o projeto em questão em 02/05/2013 recebeu parecer pela sua rejeição, da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), através do relator Deputado Laercio Oliveira (PR-SE). Em 27/11/2013 a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) retirou o projeto de pauta *ex officio*.

3.2.6 Projeto de Lei do Senado nº 401/2012

O Projeto de Lei do Senado nº 401/2012, de autoria do Senador Antonio Carlos Rodrigues (PR-SP), apresentado em 06/11/2012, propõe alterações

na Lei 11.079/2004, sob o entendimento que este diploma legal, após oito anos de sua aprovação, merece aperfeiçoamentos, sob dois aspectos.

a) Estabelecimento de novo valor mínimo do contrato

A primeira alteração proposta corresponde ao estabelecimento de novo valor mínimo do contrato de parceria público-privada. O art. 2º, § 4º, I, da Lei 11.079/2004, veda a celebração de parceria público privada para contrato inferior a 20 milhões de reais, obstando a utilização deste instrumento pela maioria dos municípios brasileiros, onde as infraestruturas construídas e os correspondentes serviços públicos prestados geram contratos de menor proporção financeira. Assim, o projeto propõe a redução do valor mínimo para os contratos de parceria público-privada de 15 milhões de reais, quando o parceiro público for município com menos de um milhão de habitantes, possibilitando que um maior número de municípios possa se valer deste importante instrumento.

Cumprindo assinalar que a Lei nº 11.079, de 2004, foi editada com base na competência da União para fixar normas gerais de contratação na Administração Pública. Ora, normas gerais são aquelas passíveis de aplicação em todo o território nacional e por todos os entes federados. Ao estabelecer um piso muito elevado para os contratos de PPP, a Lei praticamente impediu que tal modalidade contratual seja utilizada por boa parte dos municípios, permitindo questionar se suas regras são mesmo gerais. No exercício de sua competência para editar normas gerais, o legislador da União não pode proibir que uma modalidade contratual seja usada por determinados entes federados. E, na prática, é exatamente isso o que resulta da previsão do art. 2º, § 4º, I, da Lei, ainda que o dispositivo não o diga expressamente. (BRASIL, 2012).

b) Autorização legislativa às concessões patrocinadas

A segunda proposição prevê o condicionamento para realização de concessões patrocinadas em que mais de 50% (cinquenta por cento) da remuneração do parceiro privado provenha da Administração Pública à autorização legislativa. Atualmente o art. 10, § 3º, da Lei 11.079/2004, dispõe sobre a necessidade de autorização legislativa para realização de concessões patrocinadas em que a remuneração do parceiro privado provenha da Administração Pública, mas

no caso de corresponder referida remuneração de responsabilidade do ente público a mais de 70% (setenta por cento) da remuneração total.

A redução de referido percentual é justificada com o argumento de que a “maior participação do Poder Legislativo no processo propiciará maior transparência e comprometimento dos poderes públicos, bem como constituirá um freio a eventuais abusos em relação aos valores das concessões patrocinadas”. Diante de tais argumentos, este projeto de lei propõe que o art. 2º, § 4º, I e o art. 10, § 3º, ambos da Lei 11.079/2004, passem a ter a seguinte redação:

Art. 1º A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**.....

§ 4º.....

I – cujo valor do contrato seja inferior a:

a) R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), quando o contratante for Município com até 1.000.000 (um milhão) de habitantes ou ente de sua Administração Indireta;

b) R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), nos demais casos.

.....” (NR)

“**Art. 10**.....

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 50% (cinquenta por cento) da remuneração do parceiro privado seja paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sobre as propostas apresentadas neste projeto de lei, a redução do valor do contrato de parceria público-privada parece salutar, já que o valor mínimo determinado na norma em vigor realmente, por muitas vezes, impede que municípios de menor porte possam se valer do instrumento da parceria público-privada. Por outro lado, a segunda proposição não se constitui de argumentos plausíveis, já que a imposição de fiscalização do Legislativo sobre uma maior número de contratos desta espécie poderá até trazer maior segurança quanto ao seu devido cumprimento, porém, este maior rigor poderá causar entraves no procedimento licitatório, não permitindo a agilidade imposta pelo mercado, podendo frustrar o interesse de parceiros privados.

Este Projeto de Lei do Senado recebeu relatório favorável do Senador Sérgio Souza (PMDB-PR), integrante da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE),

em 29/05/2013, que o corroborou em 07/11/2013, após ser-lhe apensado o Projeto de Lei do Senado nº 472/2012, objeto de análise do tópico seguinte. Referido relatório foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos em 03/12/2013. Na mesma data, ele foi encaminhado à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, onde aguarda designação do relator.

3.2.7 Projeto de Lei do Senado nº 472/2012

O Projeto de Lei do Senado nº 472/2012, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE) propõe alteração na Lei nº 11.079/04 para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados e Municípios, para R\$ 10 milhões e R\$ 5 milhões, respectivamente, conforme abaixo:

Art. 1º O inciso I do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....
 § 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a:

- a) R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), no âmbito da União;
- b) R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), no âmbito dos Estados e do Distrito Federal;
- c) R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), no âmbito dos Municípios.

.....” (NR)

Atualmente, a Lei nº 11.079/2004, em seu art. 2º, § 4º, I, admite apenas contratos que igual ou superior a R\$ 20 milhões, seja qual for o ente da Federação contratante, o que se constitui em requisito impeditivo, especialmente para municípios com receita não muito expressiva, que têm restrita a possibilidade de realização de investimentos públicos associados aos investimentos privados em um número limitado de parcerias, conforme se depreende dos argumentos que seguem:

Ainda que a formatação de parcerias público-privadas seja complexa, exigindo grande capacidade técnica dos órgãos envolvidos, existem Estados e Municípios que, mesmo pequenos, possuem capacidade administrativa e gerencial para formatar PPP e, ao mesmo tempo, detêm, em seus respectivos territórios, projetos com viabilidade econômica que justifiquem o uso do instrumento. Portanto, em

havendo projetos de PPP factíveis nesses municípios, a atual restrição de valor existente na Lei nº 11.079, de 2004, constitui um limitador que deve ser repensado.

O ajuste dos valores mínimos para que Estados possam celebrar parcerias em valores menores que a União e os Municípios em valores menores que os Estados contribuirá para a ampliação dos investimentos públicos, reforçando o esforço em curso de todos os entes da Federação para minimizar os reflexos da crise financeira internacional no Brasil. (BRASIL, 2012).

Apesar de sobreditos argumentos apresentados pelo Senador autor do projeto, o Senador Sérgio Souza (PMDB-PR), integrante da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em 07/11/2013 apresentou relatório contrário ao projeto, após ser o mesmo apensado ao Projeto de Lei do Senado nº 401/2012, analisado no tópico anterior. Referido relatório foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos em 03/12/2013. Na mesma data foi encaminhado à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, onde aguarda designação do relator.

Analisando os projeto de lei nº 472/2012 e 401/2012, que se encontram apensados, verifica-se que os novos valores mínimos e as condições impostas para realização de contrato de parceria público-privada apresentados neste projeto são mais condizentes que o reduzido valor e a ausência de condicionantes daquele projeto. Foi acertada a decisão da Comissão de Assuntos Econômicos ao rejeitar o projeto de lei nº 472/2012, que propõe a redução do valor mínimo do contrato de parceria público-privada para R\$ 10 milhões e R\$ 5 milhões, para Estados e Municípios, respectivamente, sem nenhuma outra espécie de condicionante. Por outro lado, foi adequado o parecer favorável ao projeto de lei nº 401/2012, que prevê a redução do valor mínimo do contrato de parceria público privada para R\$ 15 milhões, quando o contratante for Município com até 1.000.000 (um milhão) de habitantes ou ente de sua Administração Indireta, considerando a complexidade envolvida no procedimento de licitação de um contrato de parceria público-privada, bem como a sua própria gestão.

3.2.8 Projeto de Lei do Senado nº 444/2013

O Projeto de Lei do Senado nº 444/2013, apresentado em 24/10/2013 pelo Senador Paulo Bauer (PSDB-SC), propõe alterações na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da

prestação de serviços previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, e na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública para disciplinar a concessão de obra pública. Atualmente se encontra na Comissão de Serviços de Infraestrutura aguardando o relator Senador Flexa Ribeiro apresentar seu parecer, após seguirá para a Comissão de Assuntos Econômicos e para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Considerando o objeto do presente trabalho, este projeto será analisado apenas quanto à proposição de alteração da Lei 11.079/2004, para estabelecer que a concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8987/1995, quando envolver, adicionalmente às formas de remuneração e amortização nela previstas, contraprestação pecuniária da Administração Pública à concessionária, conforme nova redação proposta.

Art. 2º A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º
 § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente às formas de remuneração e amortização nela previstas, contraprestação pecuniária da Administração Pública à concessionária.
” (NR)
 (BRASIL, 2013c)

O texto atual dispõe apenas sobre a possibilidade de cobrança de tarifa dos usuários, não permitindo a inclusão no contrato de parceria público-privada de previsão de outra espécie de remuneração ao parceiro privado, o que por muitas vezes pode dificultar ou até mesmo obstar o interesse desses parceiros, considerando a hipótese do objeto do contrato exigir remuneração diversa da cobrança de tarifa aos usuários, atualmente a única forma permitida pela norma.

Por outro lado, há a possibilidade do objeto da parceria se constituir da realização de uma obra sem correspondente prestação de serviços, não havendo se falar em cobrança de taxas ou de nenhuma outra espécie de contraprestação por parte do usuário, que será realizada através de receitas não tarifárias como, por exemplo, no caso de apropriação da valorização imobiliária gerada pelas obras.

Assim, a proposta deste projeto de lei é condizente com as necessidades de adequação à realidade, já que visa a ampliar as espécies de

remuneração a serem especificadas no contrato de parceria público-privada e, conseqüentemente, amplia as possibilidades de objeto destes contratos e o interesse de participação dos parceiros privados.

3.2.9 O futuro da Lei nº 11.079/2004

No mesmo diapasão das preposições apresentadas nos projetos de lei analisados, a fim de adequação da norma que rege a parceria público-privada, foi realizado debate pelo Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 20 de novembro de 2013, intitulado “As Américas no cenário econômico global em mudança: o valor das parcerias público-privadas”, que teve a participação de representantes do setor privado, dentre eles Samuel Urrutia, presidente do Conselho Empresarial da América Latina Internacional (CEAL Internacional), que sublinhou a necessidade de "trabalhar em marcos regulatórios, incentivos, financiamento, banda larga, infraestrutura e formação, áreas em que o Estado e o setor privado têm que trabalhar juntos e coordenados" (IPDES, 2014).

Corroborando a importância do instrumento da parceria público-privada, Ingo Plöger, presidente do Conselho Empresarial da América Latina (CEAL-Chapter Brasil) e presidente da IP Desenvolvimento Empresarial e Institucional, afirmou ser “necessário haver sustentabilidade econômica que ampare a sustentabilidade social, e é nesse ponto que se destaca o papel do setor privado, como motor da economia e como eixo a ser parte da solução para estes desafios” (Idem). Por sua vez, o Secretário Geral Adjunto da OEA, Albert Ramdin, destacou que desde 2006 a Organização tem mandato para promoção do bem-estar econômico dos Estados membros.

“A democracia, que é a nossa primeira prioridade, não pode ser forte ou verdadeira se os cidadãos das Américas estão lutando contra o desemprego, demissões, salários baixos ou insegurança alimentar”, disse Ramdin. Ao mesmo tempo, continuou, “a Organização reconheceu que o bem-estar econômico não pode ser a única responsabilidade dos Estados. Em vez disso, os governos, a sociedade civil e os setores público e privado devem trabalhar juntos para promover o crescimento econômico que apoia a estabilidade, a democracia e o progresso. (Idem).

Albert Ramdim, ao resumir as conclusões do debate sobre o enfrentamento de novos desafios e a necessidade de encontrar novas soluções sob novos ângulos, novas parcerias e ações, afirma entender que “devemos estar dispostos a colaborar com novos parceiros em um ambiente transparente que facilite o respeito mútuo” (Idem). Por fim, salientou que é importante considerar que “todos buscamos o mesmo fim, uma sociedade próspera, estável e pacífica e o que nós estamos fazendo aqui é analisar como podemos estabelecer uma relação entre os vários partidos para alcançar esse objetivo” (Idem).

No mesmo sentido relata Jean-Baptiste Rigaudy sobre as experiências europeias que têm tentado conciliar melhor a distribuição dos papéis entre o público e o privado e enfrentar a realidade econômica. Tem-se encontrado uma diversidade de soluções de parcerias público-privadas, em que o setor público mantém a função de regulador e negociador com o setor privado. O autor exemplifica isso com o caso de Bordeaux Norte, na França, onde convivem uma operação urbana consorciada privada sob concessão, uma operação pública gerenciada pela Prefeitura e uma operação urbana consorciada pública, realizada por uma operadora pública (BRASIL, 2009, p. 243).

Os projetos de lei analisados, o debate realizado pela OEA e as experiências europeias levam à constatação de que a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais à parceria público-privada, apresenta diversas imposições que trazem dificuldades à realização de contratos desta espécie. É necessária apurada análise de referidos projetos em andamento e agilidade no seu processamento, a fim de adequação da norma vigente às atuais exigências vislumbradas, considerando as experiências trazidas pelos parceiros públicos e privados, diante das dificuldades enfrentadas, precipuamente quanto à desvirtuação do objeto deste instrumento de efetivação da política urbana pautada nos direito à cidade.

Dentre as proposições apresentadas nos projetos de lei há aquelas que têm como objetivo viabilizar a efetivação da parceria público-privada como instrumento voltado à equidade social, dentre as quais apresentam maior relevância:

- Projeto de Lei nº 3.640/2012 propõe o acréscimo de um § 3º ao art. 5º, da Lei 11.079/2004, determinando que a previsão da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, decorrente de alteração unilateral do contrato, atos da Administração ou por fatos imprevistos ou imprevisíveis não podem deslocar

ônus para os usuários, de forma a não penalizá-los com a assunção de referidos ônus.

- Projeto de Lei do Senado nº 401/2012 propõe acréscimo no art. 2º, § 4º, I, da Lei nº 11.079/2004, prevendo novo valor mínimo do contrato de parceria público-privada, atualmente de 20 milhões de reais, para 15 milhões de reais, quando o parceiro público for município com menos de um milhão de habitantes, possibilitando que um maior número de municípios possa se valer deste importante instrumento.

- Projeto de Lei do Senado nº 444/2013 propõe alteração no § 1º do art. 2º, da Lei 11.079/2004, que define a concessão patrocinada, cujo texto atual possibilita apenas a cobrança de tarifa de usuários, que é viável apenas na hipótese do objeto do contrato se constituir de prestação de serviço. A previsão de remuneração de outra espécie, quando o objeto do contrato de parceria público-privada o exigir, visa a favorecer a utilização deste instrumento.

A adequação da Lei nº 11.079/2004 é primordial, já que num sentido amplo é possível afirmar que o futuro de uma administração pública eficiente e eficaz está nas parcerias público-privadas, considerando o constante aumento das demandas por um desenvolvimento social, e por uma política urbana pautada no direito à cidade, apta à consecução da justiça social.

3.3 A consecução da parceria público-privada

A descoberta do Brasil não disponibilizou aos colonizadores portugueses terras virgens. O seu território era povoado por indígenas que orientaram a urbanização do território brasileiro, como a formatação da exploração litorânea. Apesar da pré-existência indígena, a ocupação do solo foi antidemocrática, gerando concentração fundiária. No século XIX, a emergência do trabalhador livre é acompanhada da emergência de legislação sobre a terra, no intuito de garantir a continuidade do domínio dos latifúndios, dando causa à migração à zona urbana. Verifica-se, pois, que os problemas urbanísticos brasileiros estão diretamente relacionados à questão fundiária e ao modo de produção do capital, que impactam sobre o direito de propriedade. O planejamento urbano não foi priorizado, favorecendo o capitalismo liberal, a iniciativa privada e a livre concorrência. Após a Segunda Guerra Mundial o período pós-industrial trouxe mudanças

socioeconômicas, estimulou a urbanização e tornou caóticos os espaços urbanos, o que exigiu a intervenção pública.

Apenas na década de 1980, com o fim do período ditatorial, efetivaram-se movimentos em prol da reforma urbana, do fim da segregação social e da negação à cidade ilegal, direcionando ao advento na Constituição Federal de 1988 de capítulo específico à política urbana, constituído pelos seus artigos 182 e 183. Para realização da reforma urbana, na busca de melhor capacitação técnica, de superação da obsolescência instrumental, de um Estado mais eficiente e eficaz, regulador e democrático, advieram a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), instrumento de equilíbrio das despesas públicas e de adequação do ajuste fiscal, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que traz em seu bojo o plano diretor, instrumento democrático, participativo e inclusivo, consolidando o princípio da “cidade para todos”.

A Constituição Federal priorizou a finalidade social da propriedade da terra e acresceu prerrogativas aos municípios, particularmente quanto à regulação urbana, porém, nem sempre é encontrada a proporcionalidade necessária na arrecadação tributária disponibilizada, considerando o regramento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio contribuir à administração gerencial, enfatizando os princípios da equidade e da eficiência, capaz de abrandar a obsolescência instrumental da administração pública. Ademais, as incertezas da economia têm gerado limitações orçamentárias, restringindo investimentos públicos e a viabilidade de resposta estatal ao crescimento das cidades, ao adensamento demográfico e ao aumento das demandas sociais, gerando crise de governança, obsolescência técnica e administrativa estatal. Enquanto isso, o advento da cidade contemporânea, a transformação dos espaços e dos serviços públicos urbanos em mercadoria contribuíram para o declínio do planejamento moderno e a ascensão do paradigma neoliberal, para o embate entre os princípios contraditórios da cidade-mercadoria e do direito à cidade.

Nesse contexto, a gestão pública buscou instrumentos viabilizadores da convergência entre esses princípios – cidade-mercadoria e direito à cidade – através do planejamento urbano a fim de revitalização de áreas degradadas, realização de obras de infraestrutura e prestações de serviços com financiamento privado, visando a contribuir para o desenvolvimento nacional (cidade-mercadoria) e estimular a arrecadação tributária, destacando-se a operação urbana, espécie de

parceria público-privada, especialmente pelo seu caráter redistributivo (direito à cidade).

As reformas macroeconômicas e a reestruturação da cadeia produtiva oriundas do neoliberalismo exigiram mudanças na gestão pública, que buscou introduzir na sua administração a governança estratégica, além de processos e métodos de gerenciamento empresarial, buscando atender as demandas da cidade-mercadoria, sob contexto democrático. Foram realizadas concessões, terceirizações e privatizações; foi alterado o modo de provisão de infraestruturas e serviços públicos. O Estado deixa de prestar diretamente os serviços, passa a fiscalizá-los e regulá-los, tendendo à expansão da participação privada não só na área de infraestrutura (transporte, energia, água e esgoto, telecomunicações), mas também na prestação de serviços em setores sociais que até então eram de atuação exclusiva estatal, como no caso da educação, saúde e segurança.

A consolidação das instituições democráticas, o potencial de crescimento econômico, o respeito aos contratos realizados pelos entes públicos e o controle da inflação, favoreceram a atração de investimentos. O planejamento local deixa de ser induzido pelo governo, passando a ser embasado no modelo de parceria. Com isso, há uma mudança no processo decisório que, se adequadamente realizado, favorece a definição de objetivos estratégicos, com intervenções que abrangem os interesses privados e econômicos, bem como os interesses coletivos, sociais, em todas as suas perspectivas.

É sabido que as políticas públicas, como área de atuação governamental, sofrem influências de interesses privados que enquanto participam da produção da cidade apenas como contratado da administração pública têm limitados os riscos de se exceder às responsabilidades do contrato através de regramento imposto por legislação específica. A partir do momento em que o setor privado deixa de ser mero contratado da administração pública, passando a atuar como seu parceiro, a estrutura político-institucional deve ser reexaminada e reorganizada, a fim de se adequar aos novos requisitos oriundos dessa transformação, ampliando a transparência dos critérios adotados na elaboração e implementação das políticas públicas e garantindo o seu efetivo controle pela sociedade, quanto à sua eficácia, eficiência, imprescindíveis à equidade social. (FINGERMANN; LOUREIRO, 1992, p. 31).

Nesse contexto, para efetivação do instrumento da parceria público-privada, vislumbrou-se diversos obstáculos. No Brasil não há tradição de investimentos do setor privado nos âmbitos social e ambiental, diferente do que ocorre nos países europeus; é restrita a dimensão do mercado imobiliário legal, bem como a preocupação com a questão social e a participação da sociedade civil.

Culturalmente, o projeto público se encerra com a sua concretização, como ocorre nos contratos convencionais de execução de obras e prestação de serviços públicos. A parceria exige amplo planejamento, uma vez que não tem em seu fim a mera realização do projeto, até porque seu objeto não se limita à execução da obra, inclui também a prestação de serviços correlatos por período de médio a longo prazo, o que exige projetos devidamente estruturados, com a exata previsão dos riscos financeiros e da possibilidade de retorno proporcional, com redução dos riscos regulatórios e políticos.

É evidente a falta de capacidade técnica e a obsolescência instrumental da política urbana. A cultura política apoiada em 'brechas' deixadas no arcabouço normativo faculta o favorecimento do capital em detrimento de se constituir como instrumento garantidor do social. Projetos adequadamente estruturados, em regra, geram resultados satisfatórios, atendem aos benefícios aspirados, sendo indispensável a capacitação técnica do pessoal do governo envolvido com a parceria.

A realização da parceria público-privada tem sucumbindo a esses entraves, gerando experiências de requalificações de áreas urbanas e realizações de obras de infraestrutura voltadas precipuamente à valorização imobiliária, dando causa à segregação social, à gentrificação, não se prestando à viabilização dos interesses sociais, da promoção do direito à cidade. Para transpor esses óbices, é necessária uma mudança de paradigma na estrutura cultural, política e econômica da sociedade.

Nesse sentido é interessante a análise das experiências europeias de inovação social que, apesar de todas as críticas recebidas pelo fato de, na maioria dos casos, ser necessária a intervenção estatal quanto a recursos para financiamento das obras, muitos são os pontos favoráveis, motivo pelo qual a Comissão Europeia sugere o estabelecimento de modalidades administrativas mais simples e flexíveis que facilitem e tornem mais eficazes as parcerias público-

privadas, a fim de enfrentamento dos desafios sociais, em regra demasiadamente grandes para que o Estado ou a empresa possa resolvê-los isoladamente.

Na revisão bibliográfica foi possível denotar diversos aspectos favoráveis nas parcerias realizadas por países europeus. Na França, o governo elabora e regulamenta o projeto urbano, cujos custos e objetivos – por exemplo, a oferta de moradias sociais – são garantidos com sua venda e execução pelo setor privado. A experiência inglesa inicialmente encontrou diversos obstáculos, mas atualmente tem obtido êxito nos projetos de parceria público-privada, com acréscimo de investimentos e modernização dos serviços públicos, com redução de custos e melhoria dos serviços prestados. Em Portugal, a parceria foi viabilizada com projetos que garantem o investimento privado, já que este possui eficiência maior que o setor público; além disso, também se buscou ultrapassar as questões partidárias, valendo-se de avaliação técnica rigorosa a fim de determinação das vantagens e dos riscos, bem como transparência na celebração e administração dos contratos. Na Espanha são evidentes os benefícios advindos da parceria público-privada entre o governo municipal, o nacional, o autônomo da Catalunha e o setor privado para revitalização da região portuária e adjacências na cidade de Barcelona, destacando-se o adequado controle social das parcerias. A intervenção bem estruturada resultou numa ampla transformação urbana, melhoria na qualidade de vida da população e crescimento socioeconômico da cidade. Na Itália, particularmente em relação ao Progetto Bicocca, o setor privado foi atraído para realização de investimentos, enquanto que a municipalidade admitiu espaços para uso público na área de transformação, com índices de edificabilidade e destinação de uso de espaços conforme interesse do setor privado. Foram realizadas diversas formas de parceria público-privada como assentamentos públicos dentro da área de intervenção; elementos de compensação do uso privado através de áreas verdes, serviços públicos e privados; inclusão de funções e assentamento destinados à população segregada, parceria na gestão dos bens existentes, além de respectivas contrapartidas financeiras.

Percebe-se, pois, que o instrumento da parceria público-privada na Comunidade Europeia advém principalmente da necessidade de captação e aplicação de recursos, imprescindível à realização de intervenções urbanas, exigindo dos entes públicos, por vezes, adequações procedimentais e conceituais. Salvo no caso da França, onde o governo elabora e regulamenta o projeto urbano e

seu custo é garantido pelo repasse ao setor privado a fim de execução para melhor distribuição dos papéis entre o público e o privado e para enfrentar a realidade econômica, tem-se buscado uma diversidade de espécies de parcerias público-privadas, mantendo o setor público a função de regulador e negociador com o setor privado.

Assim, um dos desafios é a busca de aspectos favoráveis dessas experiências que possam ser adaptadas à realidade brasileira, considerando as diferenças particularmente na questão da cultura política europeia que, em regra, se volta ao social e não precipuamente ao privado, como aqui no Brasil se tem observado, sob a justificativa capitalista da globalização, da necessidade de adequação da regulação urbana compatível com acumulação flexível do capital e a sustentabilidade, o que tem se mostrado contraditório, por não ter viabilizado a sustentabilidade urbana e nem a efetivação do direito à cidade.

Dentre as características das parcerias público-privada, instrumento das experiências europeias que são compatíveis com a realidade brasileira e que, portanto, se observadas podem favorecer o seu êxito no Brasil, é possível destacar:

- A experiência francesa da ZAC, onde os projetos são liderados pelo poder público, que promove intervenções urbanísticas, acompanhando os objetivos do planejamento que define as diretrizes urbanísticas, voltadas ao desenvolvimento sustentável, com política em prol da habitação de interesse social, qualidade de vida com equipamentos públicos, cuidado com o meio ambiente através de regras rigorosas, além da preocupação com o dinamismo econômico e cultural, revertendo a valorização imobiliária para o financiamento da operação a ser realizado pelo setor privado viabilizador do projeto.

- A experiência inglesa inicial apresentou óbices semelhantes aos brasileiros, já que os resultados urbanísticos, econômicos e sociais não atingiram as expectativas, acabando por favorecer a especulação imobiliária. Com amadurecimento, foram erradicados os equívocos e constituídos os principais pontos estruturais, como processo estruturado e transparente com acordo e mecanismos de pagamento, gestão e transferência de riscos, especificação dos resultados esperados, resultados financeiros atrativos ao setor privado, além de contrato acessível ao poder público, havendo possibilidade de sua redução, se necessário. (*International Financial Services*, 2003).

- Portugal também precisou superar obstáculos através da adequação de projetos em andamento, valendo-se de experiência para realização de novos projetos com caráter de executabilidade, particularmente em relação à gerência do poder público, o menosprezo aos riscos econômicos inerentes ao instrumento quando não prevista a sua repartição entre os parceiros, e falhas no processo.

- Na Espanha, a cidade de Barcelona obteve êxito nos projetos de transformação urbana e melhoria na qualidade de vida da população com base na boa estruturação das operações urbanas, ao rigor normativo com previsão de recompensas e penalizações ao parceiro privado considerando a qualidade dos serviços, a ação conjunta entre as diversas instâncias de governo e representantes da sociedade civil, além da busca de capacitação gerencial do poder público, a fim de administração dos riscos econômicos inerentes ao instrumento; apesar de ter encontrado óbices para assegurar a equidade na distribuição dos benefícios da urbanização, particularmente quanto à produção de moradias populares nas áreas de intervenção, gerando a migração de parte da população carente à periferia.

- Na Itália, as intervenções de reurbanização também contam com este instrumento; o problema é que nem sempre cumprem com o objeto do projeto constituído de um empreendimento global, o qual em sua consecução acaba sofrendo desvio quanto ao atendimento do coletivo, sucumbindo aos interesses do mercado imobiliário, o que favorece a especulação e a superprodução, como no caso do Progetto Bicocca/Milão, realizado pela Pirelli.

Reputando-se a necessidade de planos urbanísticos que levem em consideração as particularidades das relações sociais locais para determinação e adequação das políticas públicas, foram analisadas as experiências do município de São Paulo com as operações urbanas com o objetivo de reurbanização. As principais experiências apresentaram diversos óbices e alguns avanços, que possuem o risco de se perderem no interregno da implementação de referidos instrumentos.

Os principais óbices verificados nas operações urbanas no município de São Paulo são:

- A suspensão temporária de projetos devido a restrições orçamentárias, a fim de sua adequação à nova legislação, eventuais adequações técnicas ou, simplesmente, por questões burocráticas. Isso gera a suspensão de

obras que podem trazer transtornos à sociedade, como a suspensão de obra que tenha por objeto transporte coletivo/mobilidade ou atendimento à demanda de unidades habitacionais de interesse social.

- Realização de infraestrutura custeada em grande parte pelo ente público não recompensado de forma proporcional pela contrapartida exigida diante das exceções urbanísticas concedidas aos empreendedores, geradora de valorização em áreas de interesse do mercado imobiliário, mantendo a cultura da especulação imobiliária.

- Manutenção de diretrizes construtivas pautadas nos produtos imobiliários tradicionais, como unidades habitacionais com maior área construída e número de garagens, que elitizam a região, causam a segregação social e incentivam o uso de transporte individual.

- A ausência de projeto urbano articulado e integrado e de diretrizes urbanísticas pré-fixadas gera concentração espacial, realização de melhorias e infraestrutura em áreas de interesse do mercado imobiliário, e não atende as demandas da sociedade civil.

- O tratamento homogêneo e abstrato para áreas desiguais, a falta de visão do conjunto e de critérios congruentes impedem previsão e controle de efeitos, geram sobrecarga da infraestrutura, agravam a qualidade ambiental urbana.

- A superestimativa de estoque construtivo dificulta aplicação de mecanismo de controle do preço da terra.

Os avanços e potencialidades vislumbrados nas operações urbanas no município de São Paulo são:

- Implantação de sistema viário privilegiando o transporte coletivo (ônibus, trem, metro, transporte não poluente), ciclovias e calçadas.

- Implantação de habitações de interesse social no perímetro da operação urbana evitando a segregação social, bem como de equipamentos sociais destinados à população de baixa renda.

- Incentivo a unidades habitacionais de pequena área (até 50m²) destinadas à baixa classe média e estímulo ao uso misto, evitando a elitização da região.

- Ampliação do perímetro expandido contribuindo para romper a exclusão socioterritorial.
- Interlocução com a sociedade civil para a elaboração e consecução dos projetos. Ampliação da participação social no Conselho Gestor, com maior controle na utilização dos recursos. Plano de aplicação submetido anualmente a audiências públicas.
- Atrair empreendedores privados para aplicação de recursos nas áreas objeto da operação urbana, a fim de obtenção de contrapartidas financeiras para melhorias e realização de infraestrutura, sem custo ao ente público.
- Valorização do espaço público e de áreas verdes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a introdução da parceria público-privada destacou-se, particularmente, como instrumento de planejamento urbano no município de São Paulo, por meio da experiência das operações urbanas naquele município, que antecederam até mesmo a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, motivo pelo qual no desenvolvimento desta tese buscou-se compreender a parceria público-privada como instrumento de política e planejamento urbano, considerando as experiências paulistanas de operações urbanas, no contexto da produção capitalista do espaço urbano.

Analisando estas principais experiências, percebe-se que a existência de vasto arcabouço legal e a interlocução entre as diversas instâncias governamentais não têm sido suficientes para viabilizar a sua adequada implementação diante das dificuldades para realização de parcerias que atendam de forma equânime o público e o privado, de parceria entre o município e as demais instâncias de governo e, até mesmo, ações independentes de cada uma das esferas, diante da existência de conflitos de interesses entre os atores envolvidos, sabendo-se ser esse elemento culturalmente intrínseco na política urbana brasileira.

Os óbices para implementação da parceria público-privada, bem como os desvios de finalidade verificados, o favorecimento do privado em detrimento do coletivo e social, trouxeram desconfianças em relação a este instrumento.

A concessão urbanística utilizada como forma de intervenção no planejamento urbano do município de São Paulo tem-se apresentado como uma antítese pelo fato de o processo decisório do ente público, em vez de permitir a efetiva participação ativa dos cidadãos estabelecidos na área de intervenção, acaba sucumbindo à ação do mercado imobiliário, da maximização dos investimentos privados. Assim, quando da apresentação de projeto de parceria público-privada como instrumento urbanístico, são evidentes as desconfianças quanto ao atendimento à classe menos favorecida, ao atendimento do interesse público da mesma forma que o privado, como atualmente ocorre no caso da parceria entre os governos estadual e municipal para realização de mais de 20.000 unidades habitacionais na região central, bem como nos projetos do Arco do Futuro e no Arco do Tietê, previsto para serem realizados através da parceria público-privada.

Apesar de todos os óbices, diante da análise realizada na concerned bibliografia, é possível constatar uma série de questões que, se observadas, podem contribuir à parceria público-privada como instrumento urbanístico, a qual se buscará sintetizar nos parágrafos a seguir.

O sucesso desse instrumento depende, previamente, da existência de adequada política urbana e plano urbanístico, como estratégias democráticas. Por outro lado, depende do modo de sua aplicação pelo poder regulador estatal, se visa aos interesses do mercado excludente, da inclusão social e valorização ambiental ou apenas busca alimentar o lucro do mercado imobiliário. O ente público não pode visualizar a parceria público-privada como meio de privatização ou de suprimento de restrições orçamentárias, mas como instrumento alternativo na promoção do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável.

O Estado, para atender a todos os vértices – público, privado e social – , deve atrair o setor privado por meio de incentivos à participação direta nas melhorias urbanas, caso contrário há o risco de concentração dos investimentos em áreas já valorizadas e beneficiadas com infraestrutura, preterindo a excluída periferia, a qual deve ter prioridade de investimento, acabando por favorecer o capital em detrimento do social. É evidente que o parceiro privado tende a maximizar as expectativas de lucro, gerando um limite de risco na cooperação, elemento intrínseco ao instrumento da parceria público-privada. Compete ao parceiro público estabelecer os limites mínimo e máximo em relação ao resultado esperado considerando a equidade social, para tanto deve-se constituir de técnicas capazes de buscar e elaborar informações, de realizar negociações convenientes a ambos os parceiros, além de controles de gestão que impeçam decisões ilegítimas, que puna crimes contra a administração pública, bem como comportamentos dolosos e culposos que provoquem danos financeiros ao erário, podendo-se chegar ao extremo da expulsão do agente incapaz ou indigno.

Para que a parceria público-privada atenda as dimensões política, econômica, social e ambiental, outro desafio a ser enfrentado são alguns descompassos do atual arcabouço legal. Esse enfrentamento corresponde às necessárias adequações na legislação, a fim de evitar o desvio de finalidade desse instrumento, que se deixe de atender os interesses privados, como a especulação imobiliária, em detrimento do desenvolvimento social.

Na esfera federal, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei da parceria público-privada (Lei nº 11.079/2004) instituíram diretrizes gerais para celebração deste instrumento. É necessário que Estados e Municípios aprofundem a discussão sobre sua aplicabilidade, considerando as particularidades locais, regulamentando as normas federais através de legislação específica. A regulamentação viabiliza a aplicabilidade de instrumentos urbanísticos coadjuvantes em relação à parceria público-privada como a outorga onerosa do direito de construir, o consórcio imobiliário e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, buscando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como o ordenamento e controle do solo urbano, impedindo retenção especulativa e utilização inadequada de imóveis urbanos.

As normas regulamentadoras devem ser compatíveis não só com a realidade local, mas também com a regional, nacional e internacional, já que a parceria público-privada se encontra num contexto de transformação da realidade socioespacial, de reestruturação econômica, envolvendo fenômenos antagônicos. De um lado, a cidade-mercadoria - fruto do capitalismo e da globalização; de outro, a cidade que apresenta como embasamento a função social da propriedade e da posse, princípios intrínsecos ao direito à cidade.

É evidente que a norma legal não é capaz de prever todos eventuais comportamentos da administração pública e do setor privado. Mesmo que fosse possível não seria viável, pois acarretaria um arcabouço legal ainda maior do que o já existente, perdendo-se a possibilidade de se atuar com flexibilidade, principalmente nas áreas operacionais da administração pública. O ente público precisa adequar suas regras de comportamento além do previsto na legislação infraconstitucional. Ele deve se basear nos princípios fundamentais em relevo na Constituição Federal, a fim de atingir a coordenação política, administrativa e operacional, uma administração pública eficaz e eficiente, permitindo mais do que a parceria, mas a cooperação entre os agentes público e privado.

É necessário encontrar um ponto de equilíbrio, a fim de que a parceria público-privada continue a ser de interesse do parceiro privado e, ao mesmo tempo, possibilite o atendimento das demandas sociais. Este ponto de equilíbrio, com certeza, não advirá apenas do aperfeiçoamento da legislação. É imprescindível que seja transposta a falta de capacidade técnica e administrativa estatal e a

obsolescência instrumental da política urbana; que seja efetivada a participação e o controle social através da sociedade civil organizada; que seja realizada uma gestão por resultados e indicadores de desempenho, bem como observadas as condições necessárias a uma gestão pública eficaz e eficiente. O serviço público deve amenizar o rigor do instrumentalismo legal, do excesso burocrático, bem como não deve mais permitir a complacência de favores, as negociações escusas, extremos que têm trazido desconfiças à parceria, exigindo efetiva mudança cultural na política brasileira. A capacidade técnica estatal fragilizada dificulta a escolha, elaboração, realização e monitoramento de adequados instrumentos de intervenção urbana, contribuindo para o desfavorecimento de áreas periféricas onde se encontram adensadas a população de baixa renda.

O Estatuto da Cidade, quanto à realização da parceria público-privada através de operações urbanas, traz meios que favorecem o equilíbrio entre os parceiros, já que não limita a contrapartida na modalidade pecuniária, podendo o plano diretor regulamentar a operação urbana valendo-se de instrumentos urbanísticos normatizados. Outra possibilidade é a realização de operações urbanas de menor porte, que não tenham como nexos central a valorização imobiliária, com previsão de intervenções mínimas, realização de melhorias nas áreas sanitária, ambiental, mobilidade, transporte e equipamentos públicos, em locais que concentram população de baixa renda – favelas e conglomerados de cortiços em regiões centrais, bairros periféricos irregulares – o que evita excessiva valorização imobiliária e, conseqüentemente, a gentrificação.

A Lei nº 11.079/2004, que regulamenta a parceria público-privada, se constitui em importante meio para o aperfeiçoamento da seleção e análise dos projetos, tanto que seu artigo 10 condiciona a abertura do processo licitatório à autorização da autoridade competente, que deve se fundamentar em estudo técnico que demonstre: conveniência e oportunidade da contratação através da identificação dos motivos que justifiquem a opção por esse instrumento; a responsabilidade fiscal na celebração nos contratos dessa espécie, além de exigir a licença prévia ou expedição de diretrizes para o licenciamento ambiental para realização da obra objeto do contrato. Verifica-se, pois, que todas essas possibilidades estão previstas em lei, já que os instrumentos inseridos no Estatuto da Cidade e na norma que regulamenta a parceria público-privada buscam a transformação do ambiente urbano construído, a inclusão social e a efetivação do direito à cidade.

Considerando a importância da parceria público-privada como instrumento urbanístico, o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA) tem realizado debates neste enfoque, particularmente atentando-se para a necessidade de adequado arcabouço legal, o que coaduna com as justificativas apresentadas nos projetos de lei em trâmite na Câmara e no Senado Federal. Os projetos ressaltam a presença de diversas imposições que dificultam a realização de contratos desta espécie, sendo necessária apurada análise e agilidade nos seus processamentos, a fim de adequação da norma vigente às atuais exigências impostas, considerando as experiências trazidas pelos parceiros públicos e privados quanto às dificuldades enfrentadas nos contratos em andamento e naqueles já findos.

A adequação da Lei nº 11.079/2004 é primordial, pois num sentido amplo é possível afirmar que o futuro está nas parcerias público-privadas pela notável necessidade de realização de infraestrutura e atendimento à crescente demanda por serviços em todo o território brasileiro, sem que a administração pública apresente capacidade técnica, instrumental e financeira para suprir estas novas demandas.

A adequada inserção da parceria público-privada no plano diretor de cada município depende, também, da cultura política e do controle social, não permitindo a manutenção dos *lobbies* do mercado imobiliário, de intervenções preponderantemente de cunho imobiliário e viário, que são propiciadas pela ausência de um projeto urbano que favoreça a interlocução entre o ente público, os empreendedores, os proprietários, os moradores das áreas objeto deste instrumento e a sociedade civil. Esta interlocução é imprescindível à realização de intervenções em todas as escalas, e para que seja efetivada a inserção da sociedade civil à inclusão social através de um ambiente urbano justo e sustentável, em vez da ocupação do solo continuar a acompanhar os interesses do mercado imobiliário, em descompasso com a adequada política pública, sem a realização de melhorias indispensáveis à coletividade, gerando a segregação social, realidade que tem se observado nas experiências paulistanas.

A administração pública depende de profunda mudança na prática de condução dos processos, com a criação de regras objetivas para o controle de todas as fases do projeto, podendo-se valer da pragmática do setor privado em busca definir objetivos, atribuir as responsabilidades e realizar o controle *a posteriori*, a fim

de constatação de que se os objetivos atingiram a meta desejada e se as responsabilidades assumidas foram devidamente cumpridas.

É pouco plausível que todas essas condições se realizem simultaneamente, já que, em regra, a ocorrência de um evento favorece a prática de outros movimentos. Diante disso, o fato de que atualmente não se vislumbrem as condições mais favoráveis à implementação da parceria público-privada, não significa ser este instrumento impertinente à política urbana, pelo contrário, a sua adequada aplicabilidade depende de uma mudança de paradigma da cultura política, a fim de realização das imprescindíveis práticas variáveis, controláveis ou não, ora mencionadas.

Nesse contexto, sob viés analítico, considerando a detecção das variáveis características do fenômeno da parceria público-privada apresentadas na justificativa deste trabalho, bem como seus aspectos favoráveis apresentados no Quadro 1, item 2.4, que trata de seus benefícios e óbices, é possível concluir:

- *As variáveis cultural e ambiental* estão relacionadas à questão de que os projetos passíveis de ser objeto de parceria público-privada, pela sua magnitude, não se encerram com a mera execução; ao contrário, exigem continuidade em longo prazo para sua consecução, já que o objeto não se limita à realização de obra, compreendendo prestação de serviços correlatos. Apesar da manutenção dessas variáveis, considerando a magnitude dos projetos e o extenso lapso temporal pelo qual se arrasta a realização de cada uma das operações urbanas, no aspecto da previsão de remuneração vinculada à qualidade da execução da obra e da prestação dos serviços, bem como a previsão de compartilhamento de riscos, que viabilizam melhorias da relação custo-benefício e dão segurança a ambos os parceiros, foi possível constatar dificuldades à sua implementação, dada a ocorrência de elevada valorização imobiliária pela realização de infraestrutura e preocupação ambiental e, como consequência, a gentrificação e degradação ambiental de áreas periféricas.

A administração pública possui autonomia contratual para determinação das parcelas de risco, o que pode dar margem à discricionariedade e colocar em risco a negociação da parceria público-privada, podendo gerar eventuais contradições na escala de intervenção. É necessária previsão no arcabouço legal de garantias do Estado para evitar a tendência de flexibilização e limites do instrumento, para tanto é salutar o Estado devidamente capacitado técnica,

instrumental e operacionalmente para garantia dos direitos da cidade, a fim de melhor rentabilidade da mais-valia para o bem comum.

Por outro lado, as transformações vislumbradas a partir da década de 1980, como a decadência do desenvolvimento industrial, a crise fiscal, a reestruturação produtiva da economia baseada na prestação de serviços especializados, a globalização, bem como a redução do poder do governo central, passaram a refletir no modo com que as cidades têm sido observadas, considerando o agravamento das desigualdades, a degradação social e ambiental. Esta realidade tem trazido interesse aos parceiros privados quanto à reforma urbana, sob o aspecto de que a deterioração das condições de vida urbana pode se constituir em fator de risco mercadológico, auxiliando na compreensão do interesse na aplicação dos instrumentos urbanísticos, apesar de ainda ser observados óbices à sua efetivação, pela manutenção do favorecimento do mercado imobiliário em detrimento do atendimento das necessidades sociais.

- *A eficácia e eficiência* da administração pública ainda não foram plenamente atingidas apesar da redefinição do papel estatal, com a flexibilização dos processos e regulamentos burocráticos, com a nova formatação do contrato administrativo de concessão do público ao privado, de onde advém a parceria público-privada. Este instrumento urbanístico é salutar pelo fato de o setor privado ter maior habilidade técnica e administrativa para realização do projeto, havendo menor exigência de pessoal e tempo do parceiro público, disponibilizando-os à realização de serviços essenciais. A carência da eficácia e eficiência da administração pública encontra-se caracterizada quando se depara, por exemplo, com a ocorrência da suspensão temporária de projetos urbanísticos devido a restrições orçamentárias, a fim de sua adequação ao arcabouço legal, para eventuais adequações técnicas ou, simplesmente, por questões burocráticas.

Percebe-se, pois, a necessidade de busca de capacitação técnica, instrumental e operacional do poder público, particularmente com a finalidade de administração dos riscos inerentes ao instrumento da parceria público-privada, primordialmente em relação ao cumprimento dos preceitos do direito à cidade, bem como para usufruir dos benefícios trazidos pelas operações urbanas. A valorização imobiliária das áreas de intervenção devem ser devidamente consideradas pela municipalidade para o cálculo, por exemplo, do IPTU, favorecendo a captação da rentabilidade da mais-valia para o bem comum.

- A *política urbana* tem encontrado óbices à sua consecução, mesmo diante da disponibilização do instrumento da parceria público-privada pela ausência de projeto urbano articulado e integrado e de diretrizes urbanísticas pré-fixadas, que dão causa à concentração espacial, especialização funcional, realização de infraestrutura e renovação urbana em áreas de interesse do mercado imobiliário, preterindo a classe menos favorecida e a periferia. Esta realidade gera mobilização social contrária ao instrumento, apesar dos avanços verificados, como o incentivo à construção de equipamentos e unidades habitacionais sociais, melhorias no eixo viário privilegiando o transporte coletivo, que acabam não impactando positivamente considerando a grande demanda reprimida. A parceria público-privada favorece a implementação de políticas urbanas por se tratar de instrumento alternativo à escassez de recursos públicos pela possibilidade de sua captação através do setor privado. Esse instrumento favorece, também, a superação da escassez de servidores com as mais diversas capacitações técnicas exigidas em projetos de grande magnitude. Esses fatores possibilitam que o ente público amplie sua diversidade de atuação em outras áreas.

Ademais, a sustentabilidade urbana, quanto ao âmbito econômico, ambiental e social, também pode ser favorecida pela parceria público-privada como instrumento à efetivação de políticas urbanas que busquem não necessariamente o crescimento, mas o desenvolvimento da cidade, sem comprometimento da qualidade física e moral do espaço, sem caos, destruição ou degradação, permitindo uma vida urbana digna a todos, bem como que possa vir a ser usufruída por gerações futuras.

- O *arcabouço normativo*, que assegura a viabilização do instrumento da parceria público-privada e as questões relacionadas à política urbana pautada nos princípios do direito à cidade, não tem sido suficiente à consecução deste instrumento sob o manto da justiça social. As experiências de requalificação de áreas urbanas realizadas através de operações urbanas, espécie de parceria público-privada, têm sucumbido aos ditames do mercado imobiliário em detrimento do atendimento das classes menos favorecidas. Para superação deste obstáculo, há projetos de lei em andamento na Câmara e no Senado Federal que visam ao aprimoramento das regras dispostas na Lei nº 11.079/2004, a fim de não apenas prever, mas também assegurar a consecução de direitos humanos, sociais, ambientais e urbanos integrantes dos princípios que regem o direito à cidade.

Neste diapasão importante ressaltar o Projeto de Lei nº 3.640/2012, que propõe a previsão da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, decorrente de alteração unilateral do contrato, atos da Administração ou por fatos imprevistos ou imprevisíveis não podem deslocar ônus para os usuários, de forma a não penalizá-los com a assunção de referidos ônus; o Projeto de Lei do Senado nº 401/2012, que propõe novo valor mínimo do contrato de parceria público-privada, atualmente de 20 milhões de reais, para 15 milhões de reais, quando o parceiro público for município com menos de um milhão de habitantes, possibilitando que um maior número de municípios possa se valer deste importante instrumento e, ainda; o Projeto de Lei do Senado nº 444/2013, que propõe à concessão patrocinada, cujo texto atual possibilita apenas a cobrança de tarifa de usuários, sendo viável apenas na hipótese do objeto do contrato se constituir de prestação de serviço, a previsão de remuneração de outra espécie, quando o objeto do contrato de parceria público-privada o exigir, visando a favorecer a utilização deste instrumento.

A adequação do arcabouço legal é primordial, já que num sentido amplo é possível vislumbrar a importância da parceria público-privada para uma administração pública eficiente e eficaz, considerando o constante aumento das demandas por um desenvolvimento social, e por uma política urbana pautada no direito à cidade, apta à consecução da justiça social.

- A variável *econômica* se encontra assegurada na lei que prevê a remuneração do parceiro privado vinculada à qualidade da obra ou da prestação dos serviços e a repartição dos riscos entre os parceiros a fim de evitar favorecimentos indevidos. Quando a parceria público-privada é aplicada como instrumento urbanístico, essa segurança legal é fragilizada pelo fato de seu objeto, a requalificação de áreas urbanas, encontrar dentre o parceiro privado um mercado indutor da valorização imobiliária. Nesse contexto, o equilíbrio entre os interesses dos parceiros público, privado e dos atores sociais é fragilizado, persistindo a valorização imobiliária e a gentrificação, diante da realização de infraestrutura custeada em grande parte pelo ente público, não recompensado de forma proporcional pela contrapartida exigida diante das exceções urbanísticas concedidas aos empreendedores, geradora de valorização em áreas de interesse do mercado imobiliário, o que é notório nas experiências de requalificação de áreas urbanas analisadas.

- A variável *equidade, justiça social* encontra óbices à sua consecução no fato de as experiências com as operações urbanas manterem a característica de favorecimento do mercado imobiliário, com valorização de áreas objeto das intervenções, dando causa à gentrificação, à segregação social, apesar da busca de adequação do arcabouço legal à efetivação dos princípios que regem o direito à cidade. A implementação dessa variável depende da adequação das demais variáveis aos reais anseios da parceria público-privada, precipuamente como instrumento urbanístico, que se constitui na requalificação de áreas urbanas através de projeto urbano articulado e integrado, fruto de uma política pública pautada nos princípios que regem o direito à cidade.

Com a percepção dos obstáculos e indicação de adequações necessárias à efetivação da parceria público-privada, compatibilizando-a como instrumento urbanístico contemporâneo de desenvolvimento socioeconômico e de inclusão social. Denota-se, pois, que sua consecução depende da congruência entre os interesses sociais e capitalistas no processo de produção do espaço urbano justo e democrático, que pode ser viabilizada com efetivo controle social de políticas públicas.

O Estado tem o papel de gestor do conflito sociopolítico, cabendo-lhe limitar as estratégias do mercado imobiliário na produção do ambiente construído, atendendo as demandas sociais, os interesses coletivos, em vez de interesses hegemônicos. É evidente, pois, que a implementação da parceria público-privada como instrumento de política pública pautada no direito à cidade, transformadora da realidade socioespacial excludente, produtora de uma cidade socialmente mais justa, depende essencialmente de uma reforma política-cultural, viabilizadora de política pública baseada no interesse coletivo, nos princípios constitucionais democráticos, capaz de produzir desenvolvimento urbano com equidade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. *In: Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 25-38, jul/dez, 2004.

_____. Discursos da sustentabilidade urbana. *In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, p. 79-90, maio, 1999.

AFFONSO, Elenira Arakilian. **Teia de relações da ocupação do Edifício Prestes Maia**. 2010. 391 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/.../tde-260520_10-144557/?&...>. Acesso em: 27 jul. 2012

ALVIM, Angélica A. T. Benatti; ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; MORAES, Luís Gustavo Sayão de. Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *In: Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 13. n. 25. pp. 213-233, jan/jun 2011. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/pt/component/content/article/50-209>> Acesso em: 02 dez. 2011.

ALTAVILA, Jayme de. **Origem dos direitos dos povos**. 9ª ed. São Paulo: Ícone, 2001.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdu o   metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2005.

ANGELI, Paula Abranches Lopes de. **As opera es urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano – Estudo de caso da cidade de São Paulo-SP**. 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tdearquivos/7/TDE-2011-04-07T065356Z1686/Publico/Paula%20Abranches%20Lopes%20de%20Angeli.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico Positivo Brasileiro**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n  2, maio-jun-jul, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

ARANTES, Ot lia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

ASCHER, François. Projeto Público e realiza es privadas: o planejamento das cidades floresce. *In: Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 83-96, abr. 1994.

ASSOCIA O BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR 12267 – Normas para elabora o de plano diretor**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=2837>> Acesso em: 09 nov. 2013.

BARROSO, Elvira Maria Fernandes. A responsabilidade do Poder Público no planejamento e gestão da cidade. **Jus Navigandi**. Teresina, [ano 17, n. 3260, 4 jun. 2012](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21915/a-responsabilidade-do-poder-publico-no-planejamento-e-gestao-da-cidade>>. Acesso em: 1 out. 2013.

BARROSO, Luiz Fernando de Lemos. **Expansão dos condomínios horizontais e loteamentos fechados em São José do Rio Preto – SP**. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

BASSUL, José Roberto. Avanços e obstáculos para a implementação do Estatuto da Cidade. **Palestra ministrada no Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

BENNET, Robert J. O desenvolvimento econômico local: teoria e prática no caso da Grã-Bretanha. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Experiências em confronto. Vol. 2. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1993. p. 9-78.

BENJAMIN, Walter. Paris, Capital do Século XIX. Reproduzido de Benjamin, Walter. Paris, die Hauptstadt des XIX. Jahrhunderts. *In: Gesammelte Schriften*. V. V, t. 1. Org. por Rolf Tiedemann. Frankfurt a. M., Suhrkamp Verlag, 1982. p. 45-59. Disponível em: <<http://teoriadoespacourbano.files.wordpress.com/2013/03/benjamin-w-paris-capital-do-sc3a9culo-xix-trad-kothe.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

BOMFIM, Valéria. **Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana**. 2004. 121 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-260520_04-103020/pt-br.php>. Acesso em: 27 jul. 2012.

BONDUK, Nabil. Avanços e retrocessos na Operação Urbana Água Branca. **Carta Capital**. 15 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/avan-cos-e-retrocessos-na-operacao-urbana-agua-branca-4691.html>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. [Representantes do Grupo Gestor da Operação Água Branca são eleitos](#). **Cidade Aberta**. Site administrado pelo mandato do vereador Nabil Bonduk. 30 de maio de 2014. Disponível em: <<http://cidadeaberta.org.br/representantes-do-grupo-gestor-da-operacao-agua-branca-sao-eleitos/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BORGONOV, Elio; CAPPELLIN, Riccardo. Capacidades empresariais e gerenciais no manejo dos recursos públicos. *In: Parceria Público-Privado: cooperação*

financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. Teoria e Prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 137-149.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos. *In: Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XI, nºs 1 e 2, 1997, p. 207-231.

BRASIL. **Carta de Lei de 25 de março de 1824.** Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. Emenda Popular da Reforma Urbana nº 63/1987. *In: Emendas Populares.* Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Projeto de Lei nº 5.788, de 09 de outubro de 1990.** Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.** Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Lei Rouanet. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm>. Acesso em 27 jul. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. **Projeto de Lei nº 2.546, de 19 de novembro de 2003.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Brasília. Ministério das Cidades, 2004a. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/Cadernos+MCidades+1-+Politica+Nacional+de+Desenvolvimento+Urbano>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Resolução 34, de 01 de julho de 2005.** Brasília, Ministério das Cidades: Conselho das Cidades, 2005a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005.pdf>> Acesso em: 11 set. 2011.

_____. **Projeto de Lei nº 5.935, de 21 de setembro de 2005.** Altera a redação do art. 11, III, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília; Câmara dos Deputados, 2005b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=300963>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.** Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos.** Vol. VII. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes_antigas/plan_territorial/estudo_de_plan_ter/vol_V_carteira_de_invest.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Projeto de Lei nº 4.246, de 06 de novembro de 2008.** Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília; Câmara dos Deputados, 2008b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=414905>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009.** Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio da Caixa Econômica Federal, altera as Leis nºs 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009a. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/leis/2009/lei11922.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências Brasília: Presidência da República, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 27 jul 2012.

_____. **Operações Urbanas: Anais do Seminário Brasil-França.** Brasília, Ministério das Cidades, 2009c. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/240/titulo/Operacoes+Urbanas>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Projeto de Lei nº 7.593, de 06 de julho de 2010.** Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, dando prioridade na utilização de imóveis urbanos desapropriados ao atendimento das diretrizes e metas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social no respectivo Município. Brasília; Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=482575>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 513, de 24 de agosto de 2011.** Estabelece normas gerais para a contratação de parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais. Brasília; Senado Federal, 2011a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=101752>. Acesso em 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 2.892, de 07 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre aprimoramento das regras que regem as Parcerias Público-Privadas. Brasília; Câmara dos Deputados, 2011b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490886>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 3.639, de 10 de abril de 2012.** Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília; Câmara dos Deputados, 2012a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=540395>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 3.640, de 10 de abril de 2012.** Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília; Câmara dos Deputados, 2012b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=540396>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 401, de 06 de novembro de 2012.** Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília; Senado Federal, 2012c. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108576>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 472, de 19 de dezembro de 2012.** Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília; Senado Federal, 2012d. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=109975>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 5.468, de 25 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que "Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências" (Estatuto da Cidade), para atribuir justa e equitativa distribuição às operações urbanas consorciadas. Brasília; Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=574153>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 5.015, de 11 de dezembro de 2013.** Inclui dispositivo na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que prevendo, nas cidades com mais de duzentos mil habitantes, contrapartida pela valorização imobiliária decorrente do aumento do potencial construtivo ou da alteração de uso de solo. Brasília; Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565406>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 444, de 24 de outubro de 2013.** Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília; Senado Federal, 2013c. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115013>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 7.684, de 06 de junho de 2014.** Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, prevendo medidas voltadas a assegurar justiça social no acesso à terra urbana. Brasília; Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=618564>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades.** Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Texto para discussão nº 15. Belo Horizonte, maio de 2005. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2005/91-as-novas-instancias-de-participacao-cidada-e-a-gestao-democratica-das-cidades/file>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21. nº 1. p. 3-23, 1991. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira. **Revista do Serviço Público**. v. 50, nº 4, p. 5-30. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.reflexoessobrerefgerencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Conferência John L. Manion 2001.** Ottawa, Canada, 3.5.2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pg.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** p 15-48. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstatalRefEst.p.pg.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

BRITO, Manuelita Falcão. **A cantiga das parcerias público-privadas na gestão urbana local.** 2005. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/gera/observanordeste/manuelita.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira. Dossiê. Caminhos da história da urbanização no Brasil-colônia. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo. N. Sér. v.20. n.1. p. 11-40. jan.- jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/anaismp/v20_n1/v20n1a02>. Acesso em: 31 jun. 2014.

BUGS, Geisa. Modelos de Gestão de Projetos Urbanos. Fundació UPC. Universitat Politècnica de Catalunya. Master en Desenvollop Urbano y Territorial. **Revista Iberoamericana de Urbanismo I**, 1, 2012. Disponível em: <http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/12255/1/01_04_GeisaBugs.pdf> Acesso em: 27 jul. 2012.

BURNETT, Frederico Lago. As cidades brasileiras e a desigualdade socioespacial. *In: Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. Vol. 6, n. 24, dez., p. 99-112, 2009. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/522/0>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

CALOIA, Angelo. Finanças públicas e privadas na organização da intervenção pública. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Teoria e Prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 53-59.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Bases para análise de políticas urbanas: os interesses sociais em jogo. *In Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v.1, n. 2, 1986. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseconjuntura/viewarticle.php?id=21>. Acesso em: 21 ago. 2011.

CARDOSO, Viviane Souza Valle; GOLDENSTEIN, Marcelo; MENDES, Eduardo da Fonseca; GORGULHO, Luciane. **A preservação do patrimônio cultural como âncora do desenvolvimento econômico**, 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3410.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARNELUTTI, Francesco; tradução Hebe A. M. Caletti. **Arte do direito**. 3ª ed. Campinas: Edicamp, 2003.

_____. tradução de Ricardo Rodrigues Gama. **Como nasce o direito** –. 1ª ed. Campinas: Russell Editores, 2004.

CASTELLS, Manuel. Arlene Caetano (Trad.). **A Questão urbana**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A explosão do autofinanciamento na produção de moradias em São Paulo nos anos 90**. 2000. (Tese em Arquitetura e

Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2000.

_____. **“O centro velho” e a moradia: Requalificação urbana em São Paulo.** Pluris, 2010. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper163.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SHIMBO, Lúcia Zanin. Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: A ampliação do mercado habitacional. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**. V. 12, N. 2 / Novembro, 2010.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SILVA, Helena Menna Barreto. **A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo**. São Paulo: LabHab/Fauusp, 1997.

CASTRO, Sonia Rabello de. Habitação: Direito e Governança duas sugestões para ação governamental. *In: Revista de Administração Pública Rap*. Rio de Janeiro, v. 35, p. 111-126, 2001. Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/habitacao_direito_e_governanca.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. Favela Bairro: A Brief Institutional Analysis of the Program and its land aspects. *In: Holding Their Ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. (Org.) DURAND-LASSERVE, Alain; ROYSTON, Lauren. 1ª ed. London: Earthscan Publ. Ltd., 2002, v. 1, p. 151-180. Disponível em: <<http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/FAVELABAIRRO - A BRIEF INSTITUTIONAL ANALYSIS.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. Regularização Fundiária e o Sistema Jurídico – Uma introdução ao tema. *In: Anais da 1ª Conferência das Cidades do Eixo Leste Metropolitano do Rio de Janeiro*. Org: L.F.Valverde, 2003, Pref. Municipal de Niterói, p.70-79. Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Regularizacao_Fundiaria_e_o_Sistema_Juridico_pdf>. Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. Direito Urbanístico e Direito Administrativo: Imbricação e Inter-relações. *In: Revista de Direito da Cidade*. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Harbra, nº. 1, v. 1, mai-2006, pp.197-210. <http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Direito_Urbanistico_e_Direito_Administrativo_Imbricacoes_e_Inter-relacoes.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2012.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Classe média: como desatar esse nó?** Palestra proferida no Fórum de Direitos e Cidadania da Presidência da República, proferida em 15/09/2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/10/05-10-2011-palestra-de-marilena-chau-i-proferida-no-forum-direitos-e-cidadania-15-setembro>. Acesso em: 13 set. 2013.

_____. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: utopias e realidade, uma antologia.** Trad. Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CLEPF, Renato. **Entrevista: O que é Planejamento com Carlos Matus.** Entrevista realizada por Franco Huertas, 2012. Disponível em: <<http://rededesquisas.com.br/index.php/blog/47-planejamento-estrategico/69-entrevista-o-que-e-planejamento-com-carlos-matus.html>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Verde. Sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões.** Bruxelas, 30.4.2004. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COM/com2004_0327pt01.pdf>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Comunicado de Imprensa. **Investigação e inovação:** Comissão apela à formação de parcerias para enfrentar desafios societários. 2011. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1059&format=HTML&aq...>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

_____. **Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado.** Política de Coesão 2014-2020. 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_pt.pdf>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES.** Reforço do papel do setor privado no crescimento inclusivo e sustentável nos países em desenvolvimento. Bruxelas, 13.5.2014. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%209802%202014%20INIT../Downloads/1_PT_ACT_part1_v2.pdf> Acesso em: 17 set. 2014.

COMPANS, Rose. O paradigma das Global Cities nas estratégias de desenvolvimento local. *In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.* nº 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revistas/anpur_v1n2.pdf> Acesso em: 02 dez. 2011.

_____. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. *In: EMURB. Caminhos para o Centro – estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo.* São Paulo: EMURB, 2004. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/diversidade/numero2/caminhos/08Rose%20Compans.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas:** O exemplo Inglês. 2004. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/files/00/8A9015D01418E1EE011441CAB69C3D06/Experi%C3%Aancia%20Internacional%20das%20Parcerias%20P%C3%ABlico-Privadas.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

COPENHAGEM BUSINESS SCHOLL. **CBS Public-private platform**. Disponível em: <<http://www.cbs.dk/en/cbs-focus/business-in-society-bis-platforms/public-private/the-platform>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

COSTA, Álvaro; SILVA, Cecília. Parceria Público-Privada em Portugal: O caso das estradas sem portagem (SCUTs). **Seminário Internacional Parceria Público-Privada na prestação de serviços de infraestrutura**. MRE-BID-BNDES em 13 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/PPP4.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2013.

COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente**: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. 2010. 430 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-87YGXX/tese_final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02 dez. 2011.

_____. **A parceria público-privada na política urbana brasileira**. 2011a. Disponível em: <<http://www.xiisimpurb2011.com.br/app/web/arg/trabalhos/3bbd7cfe719866fd0e2f3de94791c960.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

_____. A parceria público-privada na política urbana brasileira do século XXI: entre a cidade-mercadoria e o direito à cidade. **XII Simpurb** – Simpósio Nacional de Geografia Urbana, realizado em Belo Horizonte-MG, 2011b. Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arg/trabalhos/3bbd7cfe719866fd0e2f3de94791c960.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. *In*: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº 111, p-29-45, 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/webis/docs/rev_pr_111_renato.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

DEL RIO, Vicente. Revitalização de Centros Urbanos: o Novo Paradigma de Desenvolvimento e seu Modelo Urbanístico. *In*: **Pós – Revista Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - FAUUS**. São Paulo. n. 4, p. 53-64, dez. 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIAS, Guilherme Soares Dias. PPP de R\$ 4,6 bi prevê construção de 20 mil habitações no centro de SP. **Valor Econômico**. 27/02/2013. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/3025490/ppp-de-r-46-bi-preve-construcao-de-20-mil-habitacoes-no-centro-de-sp#ixzz2M8oiWIPu>>. Acesso em: 28 fev. 2013.

DIOGO, Érica C. C. **Habitação Social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo**. 2004. 171 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/diogo_mestrado_habcontexto.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução Gilberto César Cardoso de Souza. 18ª ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2003.

EIGENHEER, DANIELA MARIA; SOMEKH, NADIA. Projeto urbano e inclusão social: Milão Pirelli la Bicocca. **Oculum Ensaios**. nº 16. p. 18-37. Campinas, Junho-Dezembro, 2012.

Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. **Caminhos para o Centro. – estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo, EMURB, 2004. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/doisprefaciaiscompletas.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

FALCOSKI, Luiz Antonio Nigro. Estatuto da Cidade e do Urbanismo: espaço e processo social. *In: Estatuto da Cidade-Política Urbana e Cidadania*. Org. Roberto Braga e Pompeu Figueiredo de Carvalho. Ed. UNESP-Rio Claro. 2000.

_____. Global e Local, Centro e Periferia e Redes de Espacialidades. **IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales: “Sociedad, Território y Sustentabilidad: perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local”**. Mesa temática 1: Ciudad y Gestión Urbana. Montevideo. Agosto/2002.

_____. **Inventário e Diagnóstico dos Bens Não Operacionais da RFFSA-SPU na Rede de Cidades Paulistas e Diretrizes de Gestão Patrimonial**. Relatório de pesquisa Políticas Públicas. FAPESP. 2012.

FALCOSKI, Luiz Antonio Nigro; CARMO, Silvia de Castro Bacellar do. Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A região metropolitana da Baixada Santista. *in Cadernos Metrôpole. A questão metropolitana*. Nº 14. São Paulo: EDUC, 2005.

FALCOSKI, Luiz Antonio Nigro; TEODÓZIO, Delcimar Marques. Processo de planejamento, estratégias de gestão democrática e o direito à cidade. Texto enviado ao **IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales: “Sociedad, Território y Sustentabilidad: perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local”**. Mesa temática 1: Ciudad y Gestión Urbana. Montevideo. Agosto/2002.

FERNANDES, Ana Cristina. Da Reestruturação Corporativa à Competição entre Cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *In: Espaço & Debates*, nº 41, São Paulo: NERU, 2001.

FERNANDES; Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Orgs.) **Direito Urbanístico – Estudos**

Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Estatuto da Cidade: razão de descrença, ou de dinamismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Seminário “Estatuto da Cidade + 10 anos. Avanços e desafios da política urbana e dos planos diretores participativos”**. Promovido pelo Instituto Polis; Observatório das Metrópoles e Ministério das Cidades, São Paulo, 21 a 23 fev. 2011.

FERREIRA NETTO, CÁSSIO T. Arbitragem é a solução para parcerias público-privadas. *In: Revista Consultor Jurídico*, 17 de fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2004-fev-17/arbitragem_solucão_parcerias_publico-privadas>. Acesso em: 02 dez. 2013.

FINGERMANN, Henrique; LOUREIRO, Maria Rita. Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Teoria e Prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 27-41.

FIX, Mariana. **A ‘Fórmula Mágica’ da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo**. 2000. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fixformulamagicaparceria.pdf>> Acesso em: 02 dez. 2011.

FORTI, Reginaldo (Org.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 1987. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

FOXA, Manuel de Forn I. Cooperação público-privada no planejamento estratégico da cidade de Barcelona. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Experiências em confronto. Vol. 2. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1993. p. 79-86.

FRANÇA. **Code de l’environnement. Partie législative, Partie réglementaire. Annexes**. 2003. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>. Acesso em: 17 set. 2014.

FRANCISCO, José. **Desconstrução e Conhecimento Espacial**. UFSCar/DECiv, mimeo, 2002.

_____. Meio ambiente construído: pela desconstrução mínima e socialmente engajada. *In: II Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS*, 2004, Indaiatuba. **Anais do II Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS**, 2004. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT14/jose_francisco.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2014.

FRANCISCO, José; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. Desconstrução do lugar - o aterro da praia da frente do centro histórico de São Sebastião - SP. *In*: OLIVEIRA, Lucia Helena de. (org.). **Ambientes - Estudos de Geografia**. 1ª. ed. Rio Claro, 2003, v. 1, p. 105-119.

FRANCO, Augusto de. Capital social e desenvolvimento comunitário. *In*: **O lugar mais desenvolvido do mundo**. Editora Plus, 2009. p. 13-34. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/augustodefranco/o-lugar-mais-desenvolvido-do-mundo>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

FREITAG, Bárbara. **A revitalização dos centros históricos das cidades brasileiras**. Disponível em: <<http://e-groups.unb.br/ics/sol/urbanidades/barbarafreitag.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

FRÚGOLI JUNIOR, Heitor. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Cortez – Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

GATTI, Simone. PPP da Habitação: muitas perguntas ainda sem respostas. *In*: ObservaSP. **Pelo direito à cidade na política urbana de São Paulo**. 16 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://observasp.wordpress.com/2014/09/16/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/>>. Acesso em: 19 set. 2014.

GARCÍA, Fernanda Ester Sánches. O *City Marketing* de Curitiba. Cultura e Comunicação na Construção da Imagem Urbana. *In*: **Percepção ambiental: A experiência brasileira**. DEL RIO, Vicente e OLIVEIRA, Livia de. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

GENARO, Pietro. Novas fórmulas organizacionais para a criação de infraestruturas públicas com a participação da iniciativa privada. *In*: **Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. Teoria e Prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 27-41.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOEDERT, Adriano Rogério; ABREU, Aline França de. **Governança em redes de desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.redetec.org.br/publique/media/governanca%20em%20redes.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

GRILO, Leonardo Melhorato. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de parceria público-privada (PPP)**. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/.../TESE_Leonardo_Grilo_2008_07_20.pdf> Acesso em: 02 dez. 2011.

HADDAD, Fernando. **Plano de governo. Arco do Futuro**. Um tempo novo para São Paulo. 2012. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/files/Downloads/arcodo futurokallas-29-11-2012-1pdf.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

HAUSER, Philip Morris; SCHNORE, Leo F; tradução de Eunice R. Ribeiro Costa. **Estudos de Urbanização**. São Paulo: Pioneira, 1975.

HARADA, Kiyoshi. **Concessão urbanística – Uma grande confusão conceitual**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12454/concessao-urbanistica>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 16ª ed. São Paulo: Loyola, 2007.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbano no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**. n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU, 1996. p. 48-64.

HERZER, Hilda; VIRGILIO, Mercedes Di; RODRÍGUEZ, María Carla; MERLINSKI, Gabriela Merlinski; SCHETTINI, Mariana Gómez. **Transformation and change in downtown Buenos Aires. The new urban social question**. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/ISA2009/assets/papers/18.9.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

HIGINO NETO, Vicente. *Traços de uma teoria sócio-sustentável de justiça*. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2797, 27 fev. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/18584>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

IHERING, Rudolf Von; tradução João Vasconcelos. **A luta pelo direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

INSTRUMENTOS de direito à cidade ainda têm dificuldade para serem implementados. 2010. Disponível em: <<http://www.direitoacidade.org.br/noticias/terna.asp?codigo=9655>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES. **Public Private Partnerships (Asociações Público Privadas)**. Experiencia del Reino Unido para los Mercados Internacionales, Londres, 2003. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/PPP2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2013.

IPDES - DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL E INSTITUCIONAL. **Conselho Permanente da OEA discutiu o papel das parcerias público-privadas no futuro das Américas**. Disponível em: <http://www.misterwhite.com.br/ipdes_ingles/index.php/noticias-pt-br2/141-ingo-ploeger-e-o-representante-do-brasil-no-1-dialogo-de-ceos-na-oea>. Acesso em: 04 abr. 2014.

IVO, Gabriel de Andrade; ARAUJO, Thais Nayane Pereira de. Análise econômica da parceria público-privada: breves considerações. In **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**. V. 4. 2010. Disponível em: <www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/35>. Acesso em: 02 dez. 2011.

JAJAMOVICH, Guillermo. **From Parque España to Puerto Madero: urban projects and management between Argentine and Spain (1979-1993)**. Disponível em:

<<http://www.centrodametropole.org.br/ISA2009/assets/papers/11.3.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

JOSÉ, Beatriz Kara. **A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos vinte anos**. 2010. 264 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-19012011-105342/es.php>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Urban-Cultural Interventions at São Paulo`s Downtown: What kind of policy?** Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/ISA2009/assets/papers/03.2.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

KELSEN, Hans; tradução Luís Carlos Borges. **O que é justiça?** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 2003.

LABHAB. **Observatório do solo e da gestão fundiária no Centro de São Paulo, Produto 1**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/observatorio_pcentro.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo - Análise dos instrumentos urbanísticos e tributários**. LABHAB e Lincoln Institute of Land Policy. Março 2006. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/observatorio_pcentro.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

LAGE, Selena Duarte Lage e. **A pertinência das operações urbanas no paradigma do urbanismo democrático e incluyente: reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte**. 2008. 118 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/..../dissertação_selena_lage.pdf> Acesso em: 02 dez. 2011.

LAMAS, Bruno. **História urbana e a constituição do trabalho abstracto: notas para uma teoria crítica do espaço urbano moderno**. 2007. Disponível em: <<http://versus.planetaclix.pt/artigos/artigo%20Hist%F3ria%20Urbana.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. **Cadernos Metr pole**. n. 20. 2º sem 2008. p. 57-59. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8636/6423>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro: 2001.

LEINER, André. Governance and civil society in multilateral urban projects: the IDB stance on the Procentro Program. **ISA-RC21 São Paulo Conference**, agosto de 2009. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/ISA2009/assets/papers/11.2.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

LIMA, Jacqueline Baptista de Souza; PAULA, Luciane Maria Argenta de Mattes; PAULA, Rogério Carvalho de. Entendendo a parceria público-privada no Brasil: Uma análise preliminar. *In: Revista Gestão Pública e Controle*. v. 1, n. 3, p. 79-111, 2007. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

LOBÃO, Isabela Guimarães. **O processo de planejamento urbano na vigência do Estatuto da cidade: os casos dos planos diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba**. 2007. 372 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em : <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-17052010-102559/pt-br.php>>. Acesso em 27 jul. 2012.

LODOVICI, Emilio Samek. A cooperação eficaz com as empresas. Um adendo. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Teoria e prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 157-188.

LOJKINE, Jean. Tradução Estela dos Santos Abreu. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional: O planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACHADO, Juliana Dornelas. **Parcerias Público-Privadas e o Planejamento de Cidades**. 2011. 97 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Urbano) – Secção Autônoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, Aveiro, 2011. Disponível em: <ria.ua.pt/handle/10773/7663>. Acesso em: 27 jul. 2012.

MACHADO, MEYER, SENDACZ E OPICE ADVOGADOS. **Artigos sobre Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/docs/artigos_consultoria_machado_meyer_sobre_ppp.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. **O Estatuto da Cidade e seus Instrumentos Urbanísticos**. São Paulo: LTR, 2002.

MAGALHÃES JUNIOR, José. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição**. Arqtextos nº 066.03. São Paulo, Portal Vitruvius, novembro 2005. Disponível em: <www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg066/arg066_03.asp>. Acesso em: 04 jul. 2014.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: Um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação consorciada’ à luz da experiência paulistana**. 2010. 212 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-25092010-175936/pt-br.php>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

MANFREDINI, Eduardo Alberto. **Ações públicas e privadas na conformação da cidade: estudo da dinâmica sócio-espacial de Limeira – SP, 1960 – 2000**. 2005. 279 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005. Disponível em: <http://www.bdttd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3816>. Acesso em: 27 jul. 2012.

MARX, Karl. **O Capital**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1980.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do mundo globalizado nas metrópoles brasileiras. *in: São Paulo em Perspectiva*. Vol. 14, Nº 4, out-dez/2000, pp 21-33. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato/urbanismoperiferia.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Revista Estudos Avançados*. v. 17. nº 48. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

_____. **Reabilitação de centros urbanos e a habitação social**. *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 6, nº 1, maio de 2004. Disponível em: <www.anpur.org.br/site/revistas/ANPUR_v6n1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. *In A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011a.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011b.

_____. **Entrevista: Brasil tem “obra sem plano e plano sem obra”**. *Erminia Maricato*. 28/05/2013. Disponível em: <<http://erminiamaricato.net/2013/05/28/entrevista-brasil-tem-obra-sem-plano-e-plano-sem-obra/>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

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*. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Lei Federal do Parcelamento do Solo** - tensão e diálogo entre o Direito à Cidade e o Direito Urbanístico e Ambiental. 2007. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/LeiFederaldoParcelamentodoSolo tensaoediologoentreoDireito.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

_____. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996a.

_____. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**; tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap. 1996b.

_____. Sabe que não sabe? **Folha de São Paulo. 09 de junho de 1996**. 1996c. Disponível em: <<http://edsonpistori.wordpress.com/2011/09/23/car-los-matus-sabe-que-nao-sabe/>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

MAZZOCCHI, Giancarlo. Transformações, novas funções e necessidades para uma relação adequada entre o setor público e o privado nas metrópoles, hoje. *In*: **Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. Teoria e Prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 43-52.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed., 7ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. Sustentabilidade, democracia e gestão ambiental urbana. *In*: **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades**. MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. (orgs.). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p. 173-196.

MORAIS, J. F. Regis de (coord.). **Sociedade: o espelho partido**. Campinas: Edicamp, 2003.

_____. **Sociologia jurídica contemporânea**. Campinas: Edicamp, 2002.

MORAIS, Luís Fernando Lobão. **Liberdade e direito: uma reflexão a partir da obra de Goffredo Telles Junior**. Campinas: Copola Editora, 2000.

MORETTI, Júlia Azevedo. *et al.* **A exclusão no acesso à terra pública no Estado de São Paulo**. 2011. Disponível em: <<http://enffufabc.files.wordpress.com/2011/12/terras-pc3bpublicas-revista-fc3b3rum-29-maio.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **Intervenções urbanas em espaços de desvalia. Transformar para valorizar**. 2012. 473 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1/11518>>. Acesso em 27 jul. 2012.

NAKANO, Kazuo, O Estatuto da Cidade entre o local e o Nacional. *In* **Seminário Estatuto da Cidade + 10 anos, avanços e desafios da política urbana e dos planos diretores participativos**, organizado por: Rede de avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, IPPUR, Observatório das Metrôpoles, Instituto Polis e Ministério das Cidades, SP: fevereiro de 2011.

NEGRÃO, Luiz Alexandre Kikuchi. Em busca da concessão urbanística. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 18, nº 3.697, 15 ago. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24560>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

NEGRELOS, Eulalia Portela. Large urban projects in São Paulo as new capitalist strategies in the production of the city. **ISA-RC21 Sao Paulo Conference**. São Paulo: 2009a. Disponível em: <www.centrodametropole.org.br/ISA2009/assets/papers/11.1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. O discurso da estratégia centralidade metropolitana. Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacú e o programa de desenvolvimento econômico da zona leste do município de São Paulo. **XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. 25 a 29 de maio de 2009, em Florianópolis - Santa Catarina – Brasil: 2009b. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3238/3171>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Grandes Projetos Urbanos em São Paulo: crítica da prática recente**. 2012a. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/pos_grad/aula_10.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades**. 2012b. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2012.

_____. **O Projeto das London Docklands**. 2012c. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/docklands.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

NOGUEIRA, Pedro Ribeiro. Sancionado, Plano Diretor de São Paulo enfrenta o desafio de sair do papel. **Portal Aprendiz**. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2014/08/01/sancionado-plano-diretor-enfrenta-o-desafio-de-sair-do-papel/>>. Acesso em: 31 ago. 2014

NOVAES, Patricia Ramos. Política urbana em gestão democrática após 10 anos de Estatuto da Cidade. Possibilidades e desafios na perspectiva do direito à cidade. *In* **Revista Eletrônica e-metropolis**. n. 11. dez. p. 19-28. Rio de Janeiro, 2012.

Disponível em: <www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n11_v2.pdf>
Acesso em: 14 out. 2013.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2002.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudo: Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Relatório de pesquisa. Território, coesão social e governança democrática: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia. Maringá. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.ufrj.br/relatorioi arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2011.

OLIVEIRA, Camila Alves; MOREIRA, Jane Russel de Oliveira Malheiros; MEIRA, Messias Malheiros. Teoria e aplicabilidade da função social da posse e da propriedade nos direitos reais enquanto instrumento de efetivação dos direitos fundamentais. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n link=revista artigos leitura &artigo_id=8411>. Acesso em: 30 jun. 2014.

OLIVEIRA, Edezio Muniz de. Da função social da posse. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n link=revista artigos leitura&artigo_id=11698&revista_caderno=7>. Acesso em: 30 jun. 2014.

ONU-HABITAT. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2005. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

_____. **Programa UM-Habitat**. 2010. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

OECD - **Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico**. 1996. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. *In: AFONSO, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PACHECO, Regina Sílvia. Iniciativa econômica local: a experiência do ABC. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Experiências em confronto. Vol. 2. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1993. p. 221-236.

PARIS RIVE GAUCHE (PRG). **Paris Rive Gauche: site do projeto**. Disponível em <www.parisrivegauche.com>. Acesso em: 12 dez. 2013.

PAVLOVA, Adriana. Arquitetos do Ninho do Pássaro projetam teatro de dança em SP. **Folha de São Paulo**. 04/11/2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u463765.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. Projecting a new highlight in the city. The erosion of the public-private frontier in São Paulo. **2009 ISA-RC21 Sao Paulo Conference**. 2009. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/ISA2009/assets/papers/08.1.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

PEREIRA, Bruno Ramos; PROL, Flavio Marques. 1ª Edição do Banco de Dados das PPPs. **PPP Brasil**. O Observatório das Parcerias Público-Privadas. Julho de 2011. Disponível em: <<http://pppbrasil.com.br/portal/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%201%20-%20Banco%20de%20dados%20das%20PPPs%20-%20Final%20v2.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

PEREIRA, Patrícia Ramos Clímaco. **Análise do comportamento dos investidores privados na reabilitação urbana da cidade de Lisboa – Segmento habitação**. 2011. 73 p. Dissertação. (Mestrado em Gestão e Avaliação Imobiliária) – Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/3760>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

PERICU, Giuseppe. Rumo a novos modelos jurídicos na relação público-privado. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Teoria e Prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 95-106.

PETRETTO, Alessandro. Avaliação e financiamento dos projetos público-privados para o desenvolvimento de Florença noroeste. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Experiências em confronto. Vol. 2. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1993. p. 211-220.

PFEIFFER, Cláudia. **Por que as empresas privadas investem em projetos sociais e urbanos no Rio de Janeiro?** Disponível em: <http://www.mpprio.com.br/downloads/livro_claudiapfeiffer.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2011.

PICCINI, Andréa; ZMITROWICZ, Witold. Cortiços e Reestruturação do Centro Urbano de São Paulo de Habitação e Instrumentos Urbanísticos. **Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP** – Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo: 1997. Disponível em: <http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BTs_Petreche/BT180-%20Piccini.PDF>. Acesso em: 27 jul. 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parceria na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINTO, Fabiane Louise Bitencourt; GODOY, Ricardo Wanner de; RIBEIRO, Daniel Barroso de Carvalho. Parceria Público-Privada: uma experiência em construção. *In: Estudos Ciência e Empresa*. Teresina, Ano 8, n. 2, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.faete.edu.br/revista/ARTIGO%20-%20PARCERIA%20P%DABLICO-PRIVADA%20ABNT.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. **Reforma urbana e estatuto da cidade**. Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B9Gf6gzZoDQ1MTQ2YVWmMTUuNWVhYi00YjU2LThlNWMTZTJmNDAxMGE5ZGJi/edit?ddrp=1&hl=pt_BR#>. Acesso em: 10 out. 2013.

PORTAS, Nuno. Tendências do Urbanismo na Europa. Palestra proferida no dia 31 de agosto de 1982, em Campinas, a convite da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCCAMP. *In: Óculum Revista Universitária de Arquitetura, Urbanismo e Cultura*. nº 3. Campinas, 1993.

PORTO MARAVILHA. **Apresentação do projeto**. Porto Maravilha: um sonho que virou realidade. 2013. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>. Acesso em: 08 jan. 2015.

POZO, Juan Luis. Grupo Dragados. Asociación Público Privada. **Seminário Internacional Parceria Público-Privada na prestação de serviços de infraestrutura**. MRE-BID-BNDES. 13 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bn_des_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/PPP3.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2013.

PPP BRASIL. **Editorial: Uma pauta para o debate público sobre as PPPs**. O Observatório das Parcerias Público-Privadas, 2012. Disponível em: <<http://pppbrasil.com.br/portal/content/editorial-uma-pauta-para-o-debate-p%C3%BAbiblico>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

RAWLS, John; tradução Irene A. Paternot. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. O desafio das metrópoles. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 04 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=221>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009**. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101_-_23112009.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.

_____. Arco do Futuro: começando mal? **Blog da Raquel Rolnik**. 15/02/2013. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/02/15/arco-do-futuro-comecando-mal/>>. Acesso em: 12 dez 2014.

_____. Em São Paulo há meia cidade no subsolo, formada só por garagens. **Blog da Raquel Rolnik**. 04/07/2014. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/category/plano-diretor-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem da desigualdade** (1754). Tradução Maria Lacerda de Moura. Edição Ridendo Castingat Mores. Versão para eBook. Fonte Digital www.jahr.org, 2001.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2002.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. 231 p. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/90032>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

_____. O surgimento do Planejamento urbano. **Urbanidades. Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores**. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/o-surgimento-do-planejamento-urbano/>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos**. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 059.12, Vitruvius, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. N. 1, 1999. pp. 115-132. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revistas/ANPUR_v1n2.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2011.

SANTOS, Anderson Avelino de Oliveira. Planejamento Urbano Participativo e a Efetividade do Direito à Cidade Sustentável: A contribuição de Philip Petit e Jürgen Habermas. **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI**. 15, 16 e 17 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/anderson_avelino_de_oliveira_santos.pdf>. Acesso em: 11 set. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.) **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1778/1778.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

SÃO PAULO (Estado). **Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista**. Secretaria da Habitação. Governo do Estado de São Paulo. 2011. Disponível em: <<http://www.casa paulista.sp.gov.br/aphs/index.asp>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

_____. **Agência Paulista de Habitação Social**. PPP Habitacional. Chamamento Público. Habitação no centro da cidade de São Paulo. 2012. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/ppp_habitacional_chamamento_publico_no_centro_de_sp_03.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2012.

_____. **Decreto Estadual nº 59.273, de 7 de junho de 2013**. Declara de interesse social, para fins de desapropriação, imóveis situados no Município de São Paulo, necessários à implantação de casas populares. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59853-28.11.2013.html>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Decreto Estadual nº 59.853, de 28 de novembro de 2013**. Revoga o Decreto nº 59.273, de 7 de junho de 2013, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, imóveis localizados no Município de São Paulo, necessários à implantação de casas populares. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59853-28.11.2013.html>>. Acesso em: 10 set. 2014.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 9.725, de 02 de Julho de 1984**. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1984. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=6786>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1986. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=6956>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei nº 10.598, 19 de agosto de 1988**. Concede desconto no Imposto Predial relativo a imóveis que forem restaurados, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1988a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7102>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 10.676, de 7 de novembro de 1988.** Aprova o plano-diretor, institui o sistema de planejamento do município de São Paulo e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 13.430/02. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1988b. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/iah/fulltext/leis/L10676.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 11.090, de 16 de setembro de 1991.** Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implementação e dá outras providências. Operação Urbana Anhangabaú. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1991. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=9602>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 11.732, de 14 de março de 1995.** Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engenheiro Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumentos para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1995a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7849>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 11.773, de 18 de maio de 1995.** Dispõe sobre o programa “Direito à Moradia”, visando a obtenção de recursos para construção de residências destinadas a moradores de habitação sub-normal. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1995b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7851>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 11.774, de 18 de maio de 1995.** Estabelece diretrizes e mecanismo para a implantação da Operação Urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da Operação, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1995c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7852>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 12.349, de 6 de junho de 1997.** Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implementação e dá outras providências. Operação Urbana Centro. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/783a3_Lei_N_12.349-97_Estabelece_programas_de_melhorias.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Decreto Municipal nº 40.753, de 19 de junho de 2001.** Cria a coordenadoria de programas de reabilitação da área central. Procentro. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2001a. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=11112003D%20440890000>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001.** Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2001b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19602>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central: Relatório Final.** São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2001c. Disponível em: <http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CE-habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 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: Prefeitura do Município de São Paulo, 2002. Disponível em: <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/pde/LEI_13430-13.09.02.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 13.496, de 07 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo Seletivos para a área central do município de São Paulo, nos termos que especifica. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2003a. Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-13496-2003.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 13.520, de 6 de fevereiro de 2003.** Cria o fundo municipal de preservação do patrimônio histórico e cultural da área do Projeto Luz, no município de São Paulo e dá outras providências. Programa Monumenta. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2003b. Disponível em: <<http://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/812184/lei-13520-03>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 44.089, 10 de novembro de 2003.** Institui o Fórum Desenvolvimento Social/Econômico Centro SP e a Coordenação Executiva Ação Centro, junto a EMURB, bem como cria grupo técnico – Agência Desenvolvimento Centro SP, vinculado Diretoria EMUR e revoga o Decreto 40.753, de 19/01/01, que criou o Procentro. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2003c. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=11112003D%20440890000>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004.** Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2004a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/pinheiros/arquivos/LEI_13769_04.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 13.872, de 12 de julho de 2004.** Aprova a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2004b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=10572>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2004c. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06102004L%20138850000>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Programa de Desenvolvimento Econômico para a Zona Leste.** 2004d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/zona_les_te/objetivo/index.php?p=37339>. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. **Lei Municipal nº 14.096, de 8 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre a criação do programa de incentivos seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, na área central do município de São Paulo, nos termos que especifica. Lei de Incentivos Seletivos Nova Luz. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-14096-2005.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 14.917, de 07 de maio de 2009.** Dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2009a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/index.php?p=821>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 14.918, de 07 de maio 2009.** Autoriza o Executivo a aplicar a Concessão Urbanística na área da Nova Luz. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2009b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/index.php?p=1382>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 15.416, de 22 de julho de 2011.** Altera os arts. 3º, 22, 25 e 28 da Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espreada. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2011a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=30994>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Lei Municipal nº 15.519, de 29 de dezembro de 2011.** Dá nova redação ao *caput* do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, que aprova a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, renumera seu parágrafo único como parágrafo 1º e acresce-lhe o parágrafo 2º. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2011b. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/>

[secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=36684](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=36684)>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Projeto Nova Luz.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2011c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUE.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2012.

_____. **Operação Urbana Vila Sonia.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2011d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/OUVS_agosto2011.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2013.

_____. **Projetos Urbanos para a Cidade de São Paulo.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/outros/projetos-urbanos-sao-paulo/files/purbanos_e-book-20final.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2014.

_____. **Arco do Futuro.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2013a. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/apresentacao/index.php?p=146182>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Arco do Tietê.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo 2013b. Disponível em: <http://gestao_urbana.prefeitura.sp.gov.br/arcotiete/>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Centro Diálogo aberto.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo 2013c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/projetos_urbanos/index.php?p=167819>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Programa de Metas 2013-2016.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 16 de agosto de 2013d. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Apresentacao%20-%20Devolutiva%20Programa%20de%20Metas%20-%20Camara%20-.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Lei Municipal nº 15.893, de 7 de novembro de 2013.** Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca e define programa de invenções para a área de operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do parágrafo 2º do art. 3º da Lei nº 15.056, de 08/12/09. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2013e. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=163691>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 54.911, de 10 de março de 2014.** Regulamenta a constituição do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Branca, instituído pelo artigo 61 da Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, que estabelece

novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=167813>. Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. **Operação Urbana Consorciada Água Espirada. 33ª Reunião Ordinária.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 01 de abril de 2014b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/apresentacao_33_ro_ggoucae_01_04_2014.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2014.

_____. **Lei Municipal nº 16.006, de 04 de junho de 2014.** Autoriza o Executivo a aportar recursos financeiros, a fundo perdido, para complementação do subsídio destinado ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, objetivando, em parceria com o Governo Federal, ampliar a oferta de moradias à população de baixa renda, nas condições que especifica. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014c. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/leis/L16006.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

_____. **Lei Municipal nº 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 nº 13.430/2002. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php>. Acesso em: 10 set. 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico: Ordenamento Constitucional da Política Urbana Aplicação e Eficácia do Plano Diretor.** São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. *In:* FERNANDES; Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Orgs.) **Direito Urbanístico.** Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. O que é o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano? *In:* **A Cidade.** Edição do Jornal do FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana. Ano 2013. Edição nº 3 – Novembro/2013. p. 2-3. São Paulo: Secretaria do Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2013. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/2096/2096.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson et al. (orgs.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** – Manaus 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Federal de 1988 – Balanço e Perspectivas. Porto Alegre: Editora Magister, 2009. Disponível em: <http://ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil.** São Paulo: Instituto Polis, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4). Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

SAVI, Érika Monteiro de Souza e; ALBUQUERQUE, Andrei Aparecido de; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Parcerias público-privadas (PPPs) uma alternativa para o desenvolvimento em infra-estrutura no cenário brasileiro. *In: Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano XI. Nº 20. Julho de 2009. Salvador, BA. P. 76-87.

SCHWARTZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. Disponível em: <<http://www.cultura-brasil.org/schwartz.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENN, Lanfranco. A cooperação público-privado no financiamento do desenvolvimento urbano. *In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Teoria e Prática. Vol. 1. E. S. Lodovici e G. R. Bernareggi (orgs.). Tradução: Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992. p. 61-84.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, Edna Lucia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 2ª ed. revisada, UFSC/Florianópolis/SC, 2002.

SILVA, Helena Menna Barreto (cord.). **Relatório da pesquisa: Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo**. Execução da Pesquisa: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/observatorio_pcentro.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Sergio Vital e; NIERO, José Carlos Coelho; MAZZALI, Leonel. O Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público – A Contribuição de Carlos Matus. **XII SEMEAD – Empreendedorismo e Inovação**. FEA/USP. 27 e 28 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/473.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

SINGER, Paul. **Economia Política do Trabalho**. 2ª ed., São Paulo: HUCITEC, 1979.

_____. **Economia Política da Urbanização**. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2010.

SMOLKA, Martim Oscar. **Estruturas intra-urbanas e segregação social no**

espaço: elementos para discussão da cidade na teoria econômica. Rio de Janeiro: PNPE, 1983.

_____. Estruturação Intra-urbana e Desenvolvimento Industrial Capitalista: fragmentos históricos à guisa de construção de um desenvolvimento histórico. *In: Cadernos IPUR/UFRJ*. Ano I, n. 1. Rio de Janeiro, 1986. pp. 67-99. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/images/M_images/1Cadernos%20IPUR%20-%20%20Ano%20I%20%20n1%20jan-abr%201986.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2011.

_____. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. *In: Cadernos IPUR/UFRJ*. Ano II, n. 1. Rio de Janeiro, 1987. pp. 41-78. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/images/M_images/2Cadernos%20IPUR%20-%20Ano%20II%20%20n1%20jan-abr%201987.pdf>. Acesso em 02 dez. 2011.

SMOLKA, Martim Oscar; FURTADO, F. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumento de intervenção urbana (progressista). *In: Revista Espaço & Debate*. Ano XVI, n. 39, 1996.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. **Desenvolvimento local e projetos urbanos**. Abril de 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/05.059/470>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

SOUSA, Susana Pinto de. **O uso de parcerias público-privadas em Portugal para a construção de infra-estrutura de distribuição de água e saneamento básico, rodoviárias e de saúde**. Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão ao ISCTE Business School, Departamento de Finanças e Contabilidade. 2009. Disponível em: <<http://repositorio-iul.iscte.pt/handle/10071/1777>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

SOUZA, Felipe Francisco de. **Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo**. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8200>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Beltrand Brasil: 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *In: São Paulo em Perspectiva*. Vol. 19, nº 1, São Paulo Jan./Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n1/v19n1a12.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

TOPALOV, Christian. Do Planejamento à Ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat? *In: Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XI, nºs 1 e 2, 1007, p. 19-42.

TRAVAIN, Victor Ribeiro. Do contrato administrativo: modalidades e cláusulas exorbitantes. *In: Revista de Direito Público*. Londrina. V. 6. N. 3, P. 3-20, out/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8352>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. *In: Revista São Paulo em Perspectiva*, V. 9. nº 2. Abr-Jun, 1995. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2052>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VITALE, Letizia; GARRAFOLI, Fabio Takayama. Áreas industriais em obsolescência: potencialidade para reconversão urbana ou mera mercadoria imobiliária? **III Seminário Internacional Urbicentros**. Salvador, Bahia, 22 a 24 de outubro, 2012. Disponível em: <<http://www.ppgau.ufba.br/urbicentros/2012/ST229.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

VOGT, Carlos. A cidade e os Muros. **ComCiência**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid01.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

WHITAKER, João Sette. 20 mil habitações no centro expandido: é possível? Parte 1. **Cidades para que(m)?**. 04 março de 2013a. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2013/3/3/20-mil-habitaes-no-centro-expandido-um-bom-comeco>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

_____. 20 mil habitações no centro expandido: é possível? Parte 2. **Cidades para que(m)?**. 05 março de 2013b. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2013/3/4/20-mil-habitaes-no-centro-possivel-parte-2>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

_____. Que futuro para o Arco do Futuro? **Cidades para que(m)?**. 25 fevereiro 2013c. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2013/2/25/que-futuro-para-o-arco-do-futuro>>. Acesso em: 10 set. 2014.

WISNIK, Guilherme Wisnik; e. al. Notas sobre a Sala São Paulo e a nova fronteira urbana da cultura. **Revista Pós**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Fauusp, 2001. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/.../fix_salasao_paulo.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.

ZMITROWICZ, Witold. **Códigos Urbanos e Mercados Imobiliários**. Disponível em: <www.pcc2461.pcc.usp.br> Acesso em: 20 ago. 2011.

ANEXO - GLOSSÁRIO

Cidade: grosso modo pode ser definida como o local onde ocorrem as relações urbanas entre o homem e o espaço produzido

Cidade legal: fruto da urbanização capitalista, objeto do mercado imobiliário, atendida por toda infraestrutura desejada. (MARICATO)

Cidade ilegal: periferia que acolhe a população excluída da cidade legal, marcada pela falta de acesso aos direitos sociais como moradia, emprego, educação, saúde, segurança e lazer. (MARICATO)

Concessão patrocinada: espécie de parceria público-privada que corresponde à concessão de serviços públicos ou de obras públicas “quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, § 1º, Lei nº 11.079/04), tanto que é denominada pela doutrina de concessão subsidiada, subvencionada ou de receita mínima assegurada.

Concessão administrativa: espécie de parceria público-privada que se constitui em “contrato de 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” (art. 2º, § 2º, Lei nº 11.079/04), onde a cobrança de tarifas é inviável, seja do ponto de vista econômico ou social, através de decisão estatal política discricionária ou vedada juridicamente como nos casos de cobrança pela saúde ou educação (artigos 196, 197 e 206, IV, CF).

Concessão urbanística: contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico. (art. 2º, Lei Municipal nº 14.917/2009, que dispõe sobre a concessão urbanística).

Consórcio imobiliário: possibilita que o proprietário do imóvel objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, por se caracterizar como “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” (art. 5º, Lei nº 10.257/2001) através de lei específica, transfira-o ao município para realização das obras, recebendo como pagamento unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas (art. 46, Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Direito de preempção: direito de preferência conferido ao município para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. A efetivação deste instrumento depende de lei municipal, baseada no plano diretor, que delimitará as áreas em que poderá incidir o direito e fixará prazo de vigência não superior a cinco

anos, a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência (arts. 25 a 27, Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Direito de superfície: possibilidade de transferência do domínio útil de bem imóvel com o fim de dar-lhe destinação adequada às exigências impostas pela política urbana. (arts. 21 a 24, Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Eficácia: trata do que fazer, consiste em selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas; decidir qual o melhor caminho a seguir na realização de um trabalho, a fim de atingir os resultados esperados. A administração pública eficaz é aquela que busca inovação, adaptação a mudanças e capacitação técnica do corpo burocrático, com participação dos políticos e da população.

Eficiência: trata de como fazer, consiste em fazer a coisa certa, realizar o trabalho corretamente. Na administração privada a eficiência relaciona-se com a melhor utilização dos recursos a fim de atingir determinado objetivo, com o melhor uso de recursos visando ao lucro, predominando o interesse financeiro, da maximização do lucro. Na administração pública o conceito de eficiência apresenta contorno diverso, deve predominar o interesse ou a necessidade dos cidadãos, ou seja, deve-se visar o desenvolvimento social, o atendimento ao interesse público, num regime de igualdade.

Estratégia política: é a técnica de tratar a incerteza do futuro, apesar da identificação dos atores envolvidos, diante da diversidade de interesses, motivadora da cooperação e do conflito. “A estratégia refere-se ao modo de solucionar um problema de interação cooperativa ou conflitiva entre dois ou mais indivíduos [...]” (MATUS, 1996b, p. 14).

Função administrativa: atividade precípua do Poder Executivo, pode-se afirmar que é a conversão da lei em ato individual e concreto, a fim da defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses coletivos, motivo pelo qual o administrador deve cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa. (MEIRELLES, 2011, p. 86-87).

Governança: uma ação de política regional que integra mecanismos existentes por meio do desenvolvimento e da sinergia de ações cooperativas entre os setores públicos e privados, através de decisões coletivas, realizadas num determinado espaço territorial, fundamental para estimular o crescimento sustentável (GOEDERT; ABREU, 2005, p. 9).

Lei: em sentido amplo é um conjunto sistematizado de normas, ou seja, todo e qualquer ato que descrever e regular determinada conduta, mesmo que não emane do Poder Legislativo, constituindo direitos e deveres para a comunidade.

Mais-valia: se constitui na base da acumulação do capital, por se tratar do valor criado pelo trabalhador acima do valor de sua força de trabalho, ou seja, o trabalho não pago que é apropriado pelo capitalista (MARX, 1980).

Obsolescência instrumental: se dá pela ignorância técnico-científica do governo sobre a complexidade dos problemas urbanos, onde o planejamento acaba se

rendendo ao atendimento de pressões imediatistas (MENEGAT; ALMEIDA, 2004. p. 178). O termo obsolescência está associado aos aspectos de descontinuidade política e instrumental da função administrativa e pública, vinculado ao conceito de Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus

Ontologia jurídica: tem por fim a determinação da essencial do direito, do seu 'ser', para conhecimento do objeto de cada norma, da realidade intrínseca ao seu conteúdo e o seu lugar no âmbito do coletivo; o que possibilitará a determinação de seu conceito e sua posterior definição.

Operação urbana: ação conjunta dos setores público e privado, destinadas a melhoria do padrão de urbanização (art. 14, inciso II, letra 'g', da Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1998, que aprova o Plano Diretor do Município de São Paulo). Neste instrumento não havia obrigatoriedade de existência de programa de intervenções definidas, a gestão nem sempre era compartilhada entre o ente público e a sociedade civil, bem como o pagamento de contrapartidas só poderia ser realizado em dinheiro ou através de realização de obras. Esta nomenclatura foi utilizada até o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

Operação urbana consorciada: 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 determinada área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (art. 32, § 1º, Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade). Deve possuir programa de intervenções definido, a gestão é compartilhada entre o parceiro público e a sociedade civil e, ainda, é permitida a utilização de CEPAC como forma de pagamento.

Outorga onerosa do direito de construir: permite que o plano diretor fixe áreas urbanas nas quais o direito de construir possa ser exercido “acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. (art. 28, da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Pacto territorial: é constituído numa situação de conflitos, num espaço de concertação social com o objetivo de criar alternativas para o enfrentamento da crise, consistindo-se não apenas num processo técnico, mas também num processo político, devendo envolver além da sociedade e do governo local, as instâncias Estadual e Federal, visando a garantir espaço urbano de convivência para que todos os seus habitantes possam desenvolver plenamente suas potencialidades.

Parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado: consolidado no art. 5º, tem por escopo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o ordenamento e o controle do solo urbano, impedindo a retenção especulativa e utilização inadequada de imóveis urbanos, ou seja, sua subutilização ou não utilização. (art. 5º, Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Parceria público-privada: acordo formal, um contrato de longo prazo entre o setor público e o privado fundado na repartição objetiva de responsabilidades, riscos e

recompensas, com utilização de habilidades e financiamento multisetoriais para a provisão de infraestrutura e serviços de interesse público.

- França: *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC), que não possui tradução exata para a língua portuguesa, sendo apresentada como zona de urbanização concertada, zona de desenvolvimento compartilhado, zona de planejamento pactuado, zona planejada em parceria ou, ainda, operação urbana consorciada.

- Inglaterra: *Public Private Partnership*, em português, literalmente, parceria público-privada.

- Espanha: *Asociación Público Privada*, em português, literalmente, parceria público-privada.

- Itália: *Partenariato pubblico-privato*, em português, literalmente, parceria público-privada.

Planejamento urbano: “pode ser definido como o processo de escolher um conjunto de ações consideradas as mais adequadas para conduzir a situação atual na direção dos objetivos desejados” Saboya (2008).

Planejamento estratégico situacional: busca a governabilidade através de objetivos claros, com um sistema coordenado de programas, projetos e ações, além da articulação entre as políticas e os diversos atores, viabilizando a administração dos conflitos, na busca de uma gestão pública mais eficiente (MATUS, 1993).

Política de Estado: conjunto de planos e programas governamentais, onde foram traçadas metas e diretrizes à intervenção no âmbito social, a fim de implementação dos direitos fundamentais constitucionais.

Política de governo: desejo circunstancial do atual governo diante de uma determinada conjuntura histórica e política, de acordo com sua agenda política interna.

Política pública: aquela que trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2010, p. 1).

Solo criado: correspondente à área edificável além do coeficiente de aproveitamento para determinado lote, previsto na lei de zoneamento urbano e/ou no plano diretor do município. O solo criado pode ser obtido de forma onerosa, pelo empreendedor, através de uma compensação financeira ou física (dinheiro ou obras) considerando o ônus causado à infraestrutura equivalente ao adicional de área edificável.

Transferência do direito de construir: permite a transferência do potencial construtivo não utilizado. Constituído-se em um dos princípios do solo criado, pois possibilita a garantia de interesses coletivos sem obstar o direito de propriedade e sem onerar financeiramente o proprietário do imóvel. O proprietário de um lote pode exercer seu potencial construtivo em outro lote ou vendê-lo a outro proprietário, desde que o imóvel seja considerado necessário para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a fim de sua preservação ou para servir a programa de regularização fundiária ou urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (art. 35, Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade)

Usucapião especial urbana: concede o direito de domínio, a possuidor de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (art. 183, CF).