

Novos instrumentos urbanísticos e a atuação do sistema de justiça: o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

Marina Toneli Siqueira

Doutora em Planejamento Urbano e Políticas Públicas pela *University of Illinois at Chicago*. Professora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenadora da pesquisa *Operando cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana*, financiada pelo Edital Universal CNPq 2016. E-mail: marina.siqueira@ufsc.br.

Resumo: Operações urbanas consorciadas são instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para a implantação de grandes projetos urbanos a partir de parcerias público-privadas, contando com participação da sociedade civil no desenvolvimento e controle de seu andamento. São instrumentos complexos que alteram o uso e ocupação do solo local para vender benefícios construtivos ao mercado imobiliário. Os recursos arrecadados financiam o programa de obras, procurando a sustentabilidade econômica do projeto. Com poucas e polêmicas experiências no país, este artigo expõe a atuação do sistema de justiça brasileiro na resolução de conflitos na implementação do instrumento. Utilizando o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo, é possível perceber as inseguranças geradas pelo projeto na interpretação da legislação de uso e ocupação do solo e os impactos nas comunidades locais. Por outro lado, ainda é possível perceber a reprodução dos antigos problemas do planejamento urbano brasileiro, com as dificuldades em manter os direitos de grupos marginalizados, expulsando a população de renda mais baixa para as periferias. Como conclusão, este trabalho aponta que o novo arcabouço normativo garante o poder de reação das comunidades e a maior judicialização do processo enquanto ainda estamos longe de cumprir os princípios constitucionais do direito à cidade, da função social da propriedade e do planejamento e gestão democráticos.

Palavras-chave: Judicialização do planejamento urbano. Operações urbanas consorciadas. Estatuto da Cidade. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo/SP.

Sumário: **1** Introdução – **2** Novos instrumentos de planejamento urbano: o arcabouço normativo criado pelo Estatuto da Cidade e as operações urbanas consorciadas – **3** Operação Urbana Consorciada Água Espraiada e seus quatro pilares de funcionamento – **4** O envolvimento do sistema de justiça na Operação Urbana Água Espraiada – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Afirmar em 2019 que operações urbanas consorciadas são novidades no planejamento urbano, como o título deste trabalho sugere, pode parecer um erro. O instrumento já estava presente em planos urbanos desde a década de 1980, e

as suas primeiras experiências remontam aos anos 1990. Também é necessário lembrar que a inclusão das operações urbanas no Estatuto da Cidade, principal legislação federal a guiar o planejamento urbano no Brasil, regulamentou e nacionalizou o instrumento em 2001, dando bases jurídicas para a sua inclusão nos planos diretores de diversas cidades no país. Por outro lado, foram poucas as experiências efetivas com operações urbanas e, dentre estas, são ainda em menor número aquelas que demonstraram resultados expressivos em termos do cumprimento da lista de objetivos dos projetos. Finalmente, essas experiências foram tão controversas e geraram tantas inseguranças quanto ao uso e caráter do instrumento que acabaram contestadas pela população e pelo sistema de justiça.

Operações urbanas consorciadas são parcerias público-privadas para o re-desenvolvimento de um perímetro urbano. Uma área da cidade é designada como prioritária para investimentos públicos e privados a partir de sua demarcação no Plano Diretor e do desenvolvimento de legislação específica que estabelece os objetivos a serem cumpridos pelo projeto. Para o seu funcionamento, por um lado, o Estado define novos padrões urbanísticos para a área, com alterações no uso e ocupação da terra urbana. Por outro, esses novos potenciais construtivos podem ser vendidos diretamente e/ou transformados em certificados financeiros a serem comercializados em mercados primários (bolsas de valores) e secundários (mercados privados). Com a venda desses benefícios construtivos, são arrecadados recursos que vão para a conta específica da operação e financiam a sua lista de objetivos, que podem incluir obras de infraestrutura e mobilidade, provisão de equipamentos públicos e habitação social, entre outros. O funcionamento do projeto, entretanto, pode gerar inconsistências com relação à sua apropriação e seus resultados. Esse é o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espriada, estudo de caso do presente artigo.

A Operação Urbana Água Espriada (OUCAE) localiza-se em São Paulo e possui um extenso e diverso perímetro, contando o novo centro de negócio da capital paulistana, bairros consolidados de renda média e média alta, comunidades informais de baixa renda e uma antiga zona industrial. Através de análise de documentos, entrevistas e observação participante, este artigo expõe as polêmicas envolvidas no projeto que resultaram no envolvimento do sistema de justiça tanto a favor quanto contra a legislação específica da operação. Para tanto, além da presente introdução, o artigo está estruturado em outras quatro partes. Na próxima parte, é detalhado o novo arcabouço normativo do planejamento urbano brasileiro fundamentado pela Constituição Federal de 1988 e instrumentalizado pelo Estatuto da Cidade de 2001, incluindo as operações urbanas. Ainda que resultado de um processo de luta por uma legislação que guiasse o desenvolvimento urbano no país, o resultado tem sido desigual, demonstrando incompreensões acerca dos instrumentos, a baixa capacidade técnica dos municípios brasileiros e

a manutenção da dificuldade em fazer as políticas urbanas saírem do papel. Na terceira parte do artigo, o instrumento operação urbana consorciada é explicitado e, em especial, o caso da OUCAE. Os princípios de seu funcionamento geram a grande atratividade do instrumento, presente atualmente em muitos planos diretores brasileiros. Entretanto, seu funcionamento expõe a complexidade e as polêmicas geradas. Não à toa, portanto, a quarta parte deste artigo foca na atuação do sistema de justiça frente à legislação específica da OUCAE, agindo tanto como defensor quanto contestador do projeto. Nas considerações finais, fica claro que a realidade do planejamento urbano brasileiro foi alterado drasticamente no período da redemocratização. A inclusão do capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal e a aprovação do Estatuto da Cidade geraram um novo arcabouço normativo e novos instrumentos a serem implementados localmente. Se forem fundamentados os princípios do direito à cidade, da função social da propriedade e do planejamento e gestão democrática, por outro lado, ainda existe muita insegurança jurídica e dificuldade na implementação da nova política urbana brasileira, como no caso das operações urbanas consorciadas.

2 Novos instrumentos de planejamento urbano: o arcabouço normativo criado pelo Estatuto da Cidade e as operações urbanas consorciadas

Se algum brasileiro tentar reconhecer a sua cidade a partir da leitura de seus planos diretores, terá certeza de que estão falando de outro lugar. Isso porque a história do planejamento urbano brasileiro se difere substancialmente da história da nossa urbanização. Por um lado, as decisões tomadas em gabinetes traziam pouca transparência com relação às motivações políticas e econômicas envolvidas nas mesmas. Dessa forma, mais como peças publicitárias e materiais de campanha, planos urbanos transformaram-se em discursos que não saíam do papel ou somente eram efetivados naquilo que correspondia aos interesses das elites brasileiras. Por outro lado, enquanto foram produzidos documentos importando as teorias e técnicas mais avançadas vindas de países com maior índice de desenvolvimento humano do que o nosso, pouco da real cidade brasileira é refletido nesses documentos. Déficit de infraestrutura e problemas de mobilidade urbana, degradação do patrimônio histórico e ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, comunidades informais de baixa renda e exclusão socioespacial são alguns dos problemas visíveis em qualquer uma de nossas cidades. Assim, a atividade de planejamento urbano no Brasil acaba por se confundir com a atividade de produzir planos, e não de conduzir efetivamente o desenvolvimento urbano.¹

¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

Não é de se estranhar, portanto, que tenha sido formado por diversas frentes um movimento buscando uma legislação federal que promovesse cidades mais justas ambientalmente, socialmente e economicamente.² Ainda, a sensação de caos urbano que assolava o país na década de 1980 devido à crise econômica, o aumento dos índices de violência urbana, entre outros, aumentaram a sensação de urgência do debate. De um projeto de lei popular e do apoio de alguns parlamentares, conseguiu-se inserir o debate na constituinte brasileira e criar o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal de 1988. Com dois artigos, o capítulo expõe os princípios do direito à cidade, da função social da propriedade e do planejamento e gestão democráticos. Ainda precisando dos instrumentos de suas efetivações, abriu-se um longo e tortuoso processo de negociação para a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

O Estatuto da Cidade traz um novo conjunto de instrumentos para a efetivação do planejamento urbano brasileiro. Baseada nos artigos 182 e 183 da Constituição, a legislação traz o Plano Diretor como principal peça a nortear o desenvolvimento urbano. O instrumento torna-se obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e ainda para aqueles municípios que pretendam aplicar os princípios constitucionais da função social da propriedade a partir do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Ainda se impõe a participação popular no planejamento e gestão urbanos como forma de gerar transparência, visibilidade e corresponsabilidade. Por outro lado, existem instrumentos que não são obrigatórios, restando a cada município verificar a necessidade de sua aplicação e inclusão nos planos diretores locais, como a outorga onerosa do direito de construir e a própria operação urbana consorciada, tornando o Estatuto da Cidade em uma “caixa de ferramentas”.³

Os instrumentos normatizados pelo Estatuto, portanto, são fundamentais para combater a retenção especulativa do imóvel urbano, a concentração de investimentos em áreas de interesse das elites políticas e econômicas e a desigualdade socioespacial.⁴ Entretanto, pesquisas têm demonstrado a dificuldade

² BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE*, n. 28, v. 84, 2002, p. 133-144. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 abr. 2011.

³ FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, n. 1, jul./dez. 2015, p. 33-49.

de implementação desse novo arcabouço urbanístico. A falta de efetivação dos planos e programas continua existindo, e a disputa por interesses na produção do espaço urbano continua pendendo contra os grupos mais vulneráveis.⁵ Ainda, planos diretores incluem cópias do texto da legislação federal sem pensar na implementação de seus instrumentos ou mesmo na sua adequação àquela realidade, enquanto os municípios demonstram baixa capacidade técnica e administrativa.⁶

É necessário enfatizar, entretanto, que essa drástica transformação em nosso arcabouço legislativo é resultado também das experiências concretas e já sendo realizadas com relativo sucesso por municípios brasileiros ao longo das décadas de 1980 e 1990. Por exemplo, os zoneamentos sociais nas cidades de Recife e Santo André, bem como os programas de regularização fundiária do Rio de Janeiro, influenciaram a inclusão de ferramentas no Estatuto da Cidade, como o Zoneamento Especial de Interesse Social. A cidade de Porto Alegre já tinha experiência com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência de Potencial Construtivo e com o agora famoso Orçamento Participativo antes de eles serem incluídos na legislação federal. Esse também é o caso das operações urbanas, que já contavam com experiências em Belo Horizonte e, em especial, em São Paulo.

As primeiras menções ao termo operação urbana aparecem em textos técnicos da agência metropolitana de planejamento urbano de São Paulo na década de 1970,⁷ e a sua primeira aparição nos planos diretores locais é na década de 1980.⁸ O instrumento foi pensado como forma de promover o desenvolvimento urbano a partir de uma parceria público-privada, inspirando-se na experiência internacional com grandes projetos urbanos, em especial nos processos de renovação urbana nas cidades dos Estados Unidos, França e Espanha.⁹ Nessa perspectiva, o setor público iniciaria o processo de transformação do espaço ao modificar índices e parâmetros construtivos em um perímetro definido e, a partir da venda dos mesmos, adquiriria os recursos para completar investimentos urbanos e atingir objetivos coletivos.

Desde a sua primeira conceituação, diversas transformações ocorreram no instrumento, em especial com a sua nacionalização através do Estatuto da

⁵ ROLNIK, Raquel. *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2015.

⁶ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

⁷ COSTA, Luis Carlos. Estrutura Urbana. In: SÃO PAULO (STATE). *Série Documentos 1: O desafio metropolitano*. São Paulo: SNM/EMPLASA, 1976. p. 57-82.

⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985 – 2000*. São Paulo: PMSP/SEMPA, 1985.

⁹ SIQUEIRA, Marina Toneli. *In search of gentification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil*. Tese de doutorado em Urban Planning and Policy – University of Illinois at Chicago, Chicago/EUA, 2014.

Cidade. A legislação federal define operação urbana consorciada como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” e estabelece a necessidade de um projeto específico para a área com perímetro, programa básico de ocupação e controle social. Ainda, o Estatuto permite a conversão dos benefícios construtivos em certificados financeiros a serem comercializados em bolsas de valores e passíveis de comercialização em mercados secundários.

As principais polêmicas com relação às operações urbanas dizem respeito aos reais objetivos do instrumento. Por um lado, os recursos devem ser destinados para investimento em “transformações urbanísticas estruturais”, “melhorias sociais” e “valorização ambiental” (objetivos promulgados no Estatuto da Cidade) a serem definidas por um conselho gestor que conta com participação popular, levando autores¹⁰ e informantes¹¹ a afirmarem que o instrumento tem caráter redistributivo. Por outro lado, o funcionamento das operações urbanas condiciona a obtenção de seus objetivos aos interesses do mercado imobiliário. É esse lado do instrumento que resulta em conclusões de que as operações urbanas são de fato operações imobiliárias¹² ou a implantação de um estado de exceção que favorece agentes privados, e não a sociedade como um todo.¹³ O risco é a valorização imobiliária e a falta de proteção aos usos e usuários atuais que podem ser gentrificados da área da operação, mesmo com as garantias da legislação. Os benefícios gerados, portanto, não seriam aproveitados pelos moradores e usuários atuais, gerando insegurança acerca dos reais objetivos desses projetos. Ademais, a transformação do uso e ocupação do solo gera tanto inconsistências com planos urbanísticos locais quanto dificuldades de compreensão acerca do funcionamento do instrumento.

¹⁰ SANDRONI, Paulo. *O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos*. 2008. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Paulo%20sandroni%20-%20Cepac08.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2012.

¹¹ SIQUEIRA, Marina. *In search of gentification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil*. 2014.

¹² MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 215-250.

PESSOA, Laura; BÓGUS, Lúcia. Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Arquitextos* 091.06, 2007. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.091/185>. Acesso em: 16 mar. 2010.

¹³ CASTELLAR, João Carlos. Operações Urbanas Consorciadas e estado de exceção. *Revista de Direito da UnigranRio*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 1-14, 2003.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: MACHADO, Carlos; SANTOS, Caio Floriano dos; ARAÚJO, Claudionor Ferreira; PASSOS, Wagner Valente dos (Orgs.). *Conflitos ambientais e urbano: debate, lutas e desafios*. Porto Alegre: Evangraf, 2013.

A transformação do zoneamento local, a possibilidade de conversão dos benefícios construtivos em certificados financeiros, o controle de recursos e custos com múltiplos leilões que especulam sobre o valor final do metro quadrado local e a atratividade do mercado imobiliário, a gestão de um projeto que conta com participação popular e parceria com investidores privados, socializando os benefícios urbanos, entre outros; são fatores que fazem com que as operações urbanas sejam instrumentos complexos e polêmicos. Não é à toa, portanto, que os projetos incitaram inúmeras reações de moradores, proprietários e usuários locais, bem como a intervenção dos agentes do sistema de justiça. Esse é o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo, estudo de caso do presente artigo.

3 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada e seus quatro pilares de funcionamento

Aprovada na Lei Municipal nº 13.260/2001 e parcialmente transformada pela Lei Municipal nº 15.416/2011 (SÃO PAULO, 2001; 2011), a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) foi considerada pelos informantes desta pesquisa o projeto mais atualizado de uma operação urbana em funcionamento em São Paulo. Isto se deve tanto ao processo de aprendizagem com as experiências anteriores do instrumento na cidade quanto à sua aprovação em paralelo ao Estatuto da Cidade e já absorvendo as principais alterações propostas pela legislação federal. Portanto, seu funcionamento ilustra o estado das discussões sobre o instrumento e é aqui utilizado para compreender o seu funcionamento básico.

A OUCAE está baseada em quatro pilares fundamentais. O primeiro é o perímetro do projeto que define a sua área atuação, ou seja, ele define a área na qual parâmetros construtivos poderão ser modificados para arrecadar recursos, que, por sua vez, somente poderão ser utilizados naquele mesmo perímetro; no caso da OUCAE, esse perímetro é de 1.400 hectares, dividido em seis setores específicos: Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan, Jabaquara e Americanópolis. O primeiro inclui a antiga Avenida Água Espraiada, atual Avenida Roberto Marinho, que deu nome à operação e bairros tradicionalmente de classe média e média alta, incluindo zonas residenciais exclusivas. Os setores Berrini, Marginal Pinheiros e Chucri Zaidan, por outro lado, fazem uma conexão geográfica e temática com a Operação Urbana Faria Lima e a expansão de uma nova centralidade de negócios no vetor sudoeste da cidade. Portanto, eles concentram edifícios corporativos e projetos icônicos que promovem a imagem da “Cidade Global” São Paulo.¹⁴

¹⁴ FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

Finalmente, os setores Jabaquara e Americanópolis concentram alguns dos aspectos fundamentais dessa operação urbana: um grande número de comunidades informais e a expansão da Avenida Roberto Marinho com a sua ligação com a Rodovia dos Imigrantes, que conecta São Paulo ao litoral. Portanto, esses dois setores concentram alguns dos elementos mais importantes do programa básico da OUCAE e sua lista de investimentos públicos, o segundo pilar de uma operação urbana.

O programa básico da operação urbana representa os benefícios públicos resultantes do projeto e justifica a sua existência, ou seja, corresponde ao objetivo de sua implementação. No caso da OUCAE, o objetivo básico do projeto é “a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias”.¹⁵ Para atingir esse objetivo, foi prevista uma extensa lista de investimentos públicos que inclui, entre outros, a “implantação de unidades de Habitação de Interesse Social – HIS, melhoramentos e reurbanização, assegurando-se o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras e outras intervenções previstas nesta Lei, no perímetro desta Operação Urbana Consorciada”, ou seja, o atendimento habitacional das famílias atingidas pelas outras intervenções é *garantido dentro do perímetro da operação*. O programa básico de um projeto, entretanto, pode ser alterado, e foi isso que aconteceu com a atualização da legislação da OUCAE em 2011. Entre outras modificações introduzidas com a aprovação da Lei Municipal nº 15.416, a extensão da Avenida Roberto Marinho foi transformada em um parque linear de 612 metros quadrados, e o túnel para sua conexão com a Rodovia dos Imigrantes foi expandido de 0,4 para 2,7 quilômetros. Essa alteração mudou drasticamente a dinâmica do projeto e criou inúmeras polêmicas ainda não resolvidas, já que a obra se encontra paralisada em 2019. Se realizada, entretanto, a alteração afetará a sustentabilidade do projeto ao colocar o programa básico da operação em um valor estimado acima dos recursos arrecadados pela venda de benefícios construtivos, que constitui o terceiro pilar do instrumento.

As operações urbanas foram concebidas como um projeto sustentável financeiramente, o que é um dos seus grandes atrativos frente às justificativas de falta de recursos públicos para investimento em infraestrutura e serviços urbanos. Isso seria possível, uma vez que o seu programa básico ou a lista de investimentos públicos mencionada acima seria custeado a partir da venda de benefícios construtivos para investidores no mercado imobiliário local. Os recursos obtidos fazem

¹⁵ A legislação e os documentos suplementares da Operação Urbana Água Espreada estão disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590. Acesso em: 13 mar. 2019.

parte de uma conta única do projeto a ser aplicada somente no seu perímetro e em obras aprovadas em seu programa básico. Todavia, esse funcionamento também significa que somente é possível alcançar os objetivos de uma operação urbana se agentes imobiliários tiverem interesse nesse projeto e acreditarem que obterão lucro com seus investimentos. Assim, uma agenda – a dos benefícios coletivos – está atrelada aos interesses individuais naqueles benefícios construtivos ofertados em determinada operação urbana. Se não há interesse do mercado imobiliário, não há recursos para realizar o programa do projeto.

No caso dos benefícios construtivos da OUCAE, a legislação estabelece que o índice de aproveitamento local pode chegar a quatro e sem limites de altura na maior parte do seu perímetro, com a exceção das quadras próximas às zonas residenciais exclusivas do Brooklyn e do setor Americanópolis, no qual não foram oferecidos benefícios construtivos. Além da metragem superior, na OUCAE foi prevista também a venda de mudanças de usos. Entretanto, a maior parte da compra dos benefícios construtivos até março de 2019 foi para aumentar os índices construtivos. Não é de se estranhar, portanto, que um dos principais resultados do instrumento tem sido a densificação dessa área.

É também importante mencionar que um dos principais elementos de aprendizagem da OUCAE com o Estatuto da Cidade, bem como com as experiências anteriores na cidade de São Paulo, é a forma como esses benefícios construtivos são vendidos, e os recursos, arrecadados, pelo setor público. Nos casos anteriores, os investimentos no programa básico iniciariam com capital municipal enquanto os benefícios construtivos eram vendidos. Entretanto, se investidores privados não tivessem interesse na área, os recursos públicos iniciais não seriam recuperados. Ademais, esses recursos seriam arrecadados em médio e longo prazo, uma vez que seriam o resultado do cronograma de cada investidor comprando benefícios em transações individuais. Enquanto a sustentabilidade do projeto era o seu maior atrativo, a falta de garantias e de retorno dos investimentos iniciais tornou-se uma de suas principais críticas, em especial pela concentração de obras públicas para atrair o mercado imobiliário em detrimento de outras áreas.¹⁶ A OUCAE tenta reverter esse problema através da conversão dos benefícios construtivos em títulos financeiros, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

Os CEPACs da OUCAE foram estabelecidos já no projeto inicial da OUCAE, determinando índices fixos para a transformação de cada título em benefício construtivo e sem as negociações individuais. Também, os CEPACs foram vendidos em lotes em leilões públicos que iniciaram antes de qualquer outra obra. Até novembro

¹⁶ MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?*. 2002.

de 2018, foram realizadas cinco distribuições públicas na BM&FBOVESPA e nove distribuições privadas.¹⁷ Os resultados revelam uma grande atratividade do mercado imobiliário pelo projeto, com o número de CEPACs praticamente esgotado. Dos 4.213.261 CEPACs disponibilizados, 3.390.999 (80,48%) haviam sido vendidos.¹⁸ Arrecadando aproximadamente R\$2,95 bilhões somente em leilões de benefícios construtivos, mais ganhos de capital que colocaram o total em pouco mais de R\$3,11 bilhões, a OUCAE demonstra o potencial do instrumento em arrecadar novos recursos para obras e serviços urbanos em uma área de interesse do mercado imobiliário. A discussão sobre o uso desses recursos nos leva, finalmente, ao último pilar da OUCAE: o grupo de gestão.

Como definido pela legislação da OUCAE, o grupo de gestão é composto por representantes da prefeitura de São Paulo e da sociedade civil organizada. Ele é responsável por “formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da presente Operação Urbana Água Espreada, e, ainda, propor a revisão da presente Lei”. Embora o controle social seja obrigatório segundo o Estatuto da Cidade, a arena de participação pública é mais um dos elementos que os informantes identificam como um avanço da OUCAE com relação às operações urbanas anteriores em São Paulo. Entretanto, existem reclamações com relação à efetividade da arena enquanto instância decisória, e não apenas informativa.¹⁹ Para o presente trabalho, focaremos, entretanto, em algumas das polêmicas geradas pelo projeto e que acabaram com o envolvimento de agentes do sistema de justiça.

4 O envolvimento do sistema de justiça na Operação Urbana Água Espreada

Planos diretores e legislações específicas de zoneamento estabelecem a adequação de usos e índices de ocupação do solo urbano. A definição desses parâmetros é usualmente motivo de muitas disputas e tensões durante o processo de elaboração e aprovação dos mesmos, levando a acusações de decisões pouco técnicas e transparentes e de favorecimentos ao mercado imobiliário. Ainda com o tema sendo discutido em audiências públicas a partir da obrigatoriedade da participação popular imposta desde o Estatuto da Cidade, muito do debate acaba

¹⁷ Os CEPACs podem ser vendidos em distribuições públicas nos leilões da BMF&BOVESPA ou em distribuições privadas para serem utilizados como pagamento direto por obras, serviços e desapropriações. Eles também podem servir como garantia para empréstimos realizados pela prefeitura para investimento na própria operação urbana.

¹⁸ Relatórios disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espreiada/index.php?p=19590. Acesso em: 13 mar. 2019.

¹⁹ SIQUEIRA, Marina. *In search of gentification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil*. 2014.

se voltando para o que é possível de ser construído nos lotes de cada indivíduo presente, precarizando a construção de uma proposta coletiva de cidade. Uma operação urbana ainda estabelece mais uma camada de complexidade à política de uso e ocupação do solo dos planos diretores, deixando uma área indicada para o futuro projeto, mas ainda indefinida com relação aos parâmetros finais. Até a elaboração da operação, o que vale é a legislação vigente. Será somente na aprovação da legislação específica da operação, com o estabelecimento de benefícios construtivos para a mesma, que novos índices urbanísticos serão estabelecidos. Ainda, a adesão ao projeto não é obrigatória, com proprietários e investidores podendo utilizar a legislação original de uso e ocupação do solo. Essa camada extra de zoneamento (*overlapped zoning*) deixa muitas inseguranças para os moradores durante o estabelecimento do perímetro de uma operação urbana, que ainda não sabem o destino final de seu bairro. Esse perímetro, ademais, é fundamental para o próprio desenvolvimento do projeto, uma vez que, como mencionado anteriormente, ele define as áreas onde serão gerados benefícios construtivos e onde poderão ser utilizados os recursos arrecadados.

No caso da OUCAE, o seu extenso perímetro foi alvo de diversos estudos, demonstrando uma evolução na concepção do projeto. Segundo informantes da Prefeitura Municipal de São Paulo, o primeiro desenho priorizava a canalização do Córrego Água Espraiada, a extensão da Avenida Roberto Marinho e as comunidades informais. A versão aprovada na legislação específica, entretanto, inclui quadras próximas à Marginal Pinheiros, uma área de expansão do centro de negócios da capital paulistana e uma antiga zona industrial a ser objeto de um plano de adequação urbanística. Segundo esses informantes, esse perímetro final representa a área de maior interesse do mercado imobiliário e onde seria possível vender os benefícios construtivos para financiar o programa da operação. Isso de fato vem ocorrendo ao verificar nas tabelas disponibilizadas pela prefeitura que as maiores compra e vinculação de CEPACs a novos empreendimentos vêm acontecendo justamente nesses setores.²⁰ A atratividade da OUCAE também gerou, entretanto, uma pressão nos bairros de classe média e média alta do entorno, com a sua verticalização e valorização. Não à toa, as associações de moradores locais têm sido agentes bastante ativas nesse projeto.

A SABROVE, associação de moradores do Brooklin Velho, foi formada em 1990 e inclui muitos arquitetos, urbanistas e engenheiros. Alguns são funcionários da Prefeitura; outros, participantes de movimentos que versam sobre a qualidade de vida em São Paulo, como a organização Defesa São Paulo, que conta com um

²⁰ Relatórios disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590. Acesso em: 13 mar. 2019.

representante permanente no conselho gestor da OUCAE. Se com influência direta ou não dessa associação, ainda que próximo ao novo centro de negócios onde está a atratividade imobiliária da operação, somente poucos quarteirões do bairro foram incluídos no perímetro do projeto e ainda sem alterações em seu zoneamento, prevenindo a verticalização que tem ocorrido em outras áreas. Ainda, com a finalização do programa de obras, o acesso ao bairro será restringido, diminuindo o fluxo de veículos com a construção de bloqueios e vias locais. Bairros lindeiros, ao perceberem os impactos da operação urbana, mobilizaram-se para atingir os mesmos objetivos.

Segundo representantes do Brooklin Novo e da Vila Cordeiro, os bairros não eram tão organizados quando o Brooklin Velho durante a elaboração do perímetro da OUCAE. Essas associações estabeleceram diálogo e trocaram experiências com a SABROVE, contando com a experiência prévia da mesma. Assim, elas instigaram o Ministério Público do Estado de São Paulo a abrir uma ação civil pública contra a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB, atual SP Urbanismo), responsável pelo projeto. O argumento utilizado versa que o projeto ameaça o caráter do bairro tal qual definido por legislação urbanística anterior, em especial o Plano Diretor. Sendo o projeto específico para a operação urbana consorciada previsto no Estatuto da Cidade com a possibilidade de alteração da lei de uso e ocupação do solo vigente, parece um argumento pouco amparado legalmente. Mesmo assim, após uma apelação da EMURB, foi firmado um termo de ajustamento de conduta (TAC) entre as partes.²¹ Entre outros, o termo limita a verticalização, mantendo o zoneamento unifamiliar exclusivo nos quarteirões da Vila Cordeiro, bem como a proporção de áreas verdes. Ainda, obriga a construção de bloqueios para direcionar o trânsito e outras obras para limitar o impacto nas vias locais, de forma similar ao estabelecido para o bairro Brooklin Velho na legislação original da OUCAE. Entretanto, mesmo com o projeto e o TAC, essas obras no sistema viário ainda não foram implantadas em nenhum desses bairros no ano de 2019, sendo uma das principais demandas dessas associações.

O caso mais emblemático de envolvimento do sistema de justiça na OUCAE, entretanto, tem sido a sua atuação na comunidade Jardim Edite. A construção do conjunto habitacional na localização original da comunidade, ao lado de grandes e luxuosos edifícios corporativos, com vista para a Ponte Estaiada, novo cartão postal de São Paulo, esconde uma história de luta dos moradores anterior ao projeto de operação urbana. Três mil famílias ocupando originalmente quase 68 mil metros quadrados localizados perto da Marginal Pinheiros e da Avenida Berrini, a

²¹ Ação Civil Pública n. 053.02.002694-6. O termo de ajustamento de conduta foi disponibilizado após entrevistas com agentes do Ministério Público do Estado de São Paulo.

comunidade era vista como um problema para os investidores imobiliários e para os moradores dos bairros lindeiros, sendo interpretada como um ponto de drogas e criminalidade, além de contribuir para as cheias do Córrego Água Espraiada.²²

As primeiras remoções aconteceram em obras antes da operação urbana para a canalização de parte do córrego e construção das primeiras quadras da Avenida Roberto Marinho. Para tanto, agentes públicos e privados se uniram. Pela iniciativa privada, um grupo de empresários criou um fundo para tentar remover o Jardim Edite por inteiro, com contribuições baseadas na proximidade com a comunidade, além de área construída, capital investido e *status* do membro. A Associação de Promoção Habitacional e Social construiu um conjunto habitacional localizado a 15 quilômetros da comunidade e com um total de unidades que representava somente 12% das famílias a serem removidas.²³

Já a Prefeitura Municipal de São Paulo deu três opções: (i) apoio social e financeiro para retornar às suas cidades de origem, se imigrantes;²⁴ (ii) uma unidade em um projeto sendo construído a 50 quilômetros da localização original e com baixa qualidade arquitetônica e urbanística; (iii) uma quantia para auxiliar na mudança para outra casa, o famoso *cheque-despejo*. A quantia, que variava entre R\$2.500,00 e R\$3.000,00 mais um caminhão para ajudar na mudança, foi a opção mais escolhida pela comunidade. Como a quantia não era suficiente para a aquisição de uma moradia formal em São Paulo, muito menos em uma boa localização, a comunidade Jardim Edite também ficou conhecida pela denúncia social de que a maior parte desses moradores acabou por ocupar áreas nas margens da Represa Guarapiranga, principal reservatório de água da cidade de São Paulo. Dessa forma, o Ministério Público de São Paulo foi envolvido no caso mesmo antes da OUCAE, com a denúncia de coerção da população para aceitar o cheque-despejo, e em uma ação civil pública por causa do envolvimento do município na ocupação de uma área ambientalmente sensível.²⁵

Mesmo assim, muitos moradores permaneceram na localização original e foram alvos novamente de ações de remoção. No começo dos anos 2000, o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) começou um novo projeto, retirando

²² FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*: duas histórias de construção de uma “nova cidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRÚGOLI JR., Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações*. São Paulo: Edusp, 2000.

²³ FRÚGOLI JR., Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações*. 2000.

²⁴ Essa estratégia de transferência da pobreza urbana não resolve as suas origens, mas muda a localização do problema, prevenindo que capitais e grandes cidades tenham que resolver as demandas locais de habitação social. Estratégias semelhantes têm sido utilizadas em outras cidades brasileiras e até mesmo no mundo, como na Nova Iorque administrada pelo Prefeito Bloomberg. Disponível em: http://www.nytimes.com/2009/07/29/nyregion/29oneway.html?_r=0. Acesso em: 14 nov. 2013.

²⁵ FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*: duas histórias de construção de uma “nova cidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada. 2001.

39 famílias. Após a mobilização da comunidade, foi realizado o contato com um político local que instigou o Ministério Público a realizar uma audiência com o DER para acabar com as remoções. Esse representante também avisou a comunidade quando iniciaram o projeto da OUCAE.

Na sua concepção original, saindo do órgão de planejamento urbano municipal, a comunidade estava sendo indicada no projeto como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), garantindo a permanência das famílias. Entretanto, tanto o líder da associação local quanto arquitetos-urbanistas da prefeitura de São Paulo confirmaram que, durante os debates na Câmara de Vereadores, a ZEIS foi suprimida do projeto. Com a mobilização local e de políticos eleitos, o zoneamento foi mantido na legislação aprovada em 2001. Mesmo assim, as iniciativas de remoção da comunidade continuaram. Em 2005, foram removidas 200 famílias para a construção da Ponte Estaiada, enquanto dois incêndios e remoções individuais também vinham diminuindo o número de moradores. Ainda, em 2008, uma grande empreendedora brasileira e uma das maiores investidoras na área tentou comprar a comunidade inteira, novamente sem sucesso.

Quando começaram os atendimentos habitacionais pela prefeitura, pouca coisa havia mudado do período anterior ao projeto. Informantes confirmam a oferta de *cheques-despejo* para muitos moradores que se mudaram para outras áreas informais, reproduzindo o padrão de exclusão e segregação socioespacial da capital paulistana. Como segunda opção, foram oferecidas unidades construídas pelo Governo do Estado de São Paulo na Zona Leste de São Paulo, novamente longe da localização original da comunidade e na periferia da cidade. É importante salientar que essa opção também era fora do perímetro do projeto, embora o Estatuto da Cidade e a legislação específica da OUCAE imponham o atendimento habitacional dentro do mesmo. Cumprindo com esse requisito, finalmente foram ofertadas unidades construídas dentro da operação urbana, mas em outro setor do projeto, ou seja, o problema fundamental do Jardim Edite é a sua localização estratégica na cidade de São Paulo, no novo centro de negócios e vizinha à Ponte Estaiada.

Apoiados pelo movimento de moradia e com o conhecimento de que tanto a presença da ZEIS quanto a legislação das operações urbanas garantiam o seu direito à permanência, a associação de moradores do Jardim Edite entrou em contato a Defensoria Pública de São Paulo na sua divisão de habitação e urbanismo. Com a mediação do Ministério Público Estadual, foi assinado um TAC com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano para o atendimento da comunidade a partir da construção de um conjunto habitacional na sua localização original,²⁶ ou seja, nesse caso, as legislações federal e municipal consubstanciaram a capacidade de

²⁶ Ação Civil Pública nº 2505/583.53.2007.138359-0. O termo de ajustamento de conduta foi disponibilizado após entrevistas com agentes do Ministério Público do Estado de São Paulo.

reação do Jardim Edite frente às iniciativas públicas e privadas que ameaçavam o seu direito à permanência.

O conjunto habitacional finalmente construído possui 252 unidades. Enquanto o número de famílias foi diminuindo ao longo dos processos de remoção, mesmo assim houve uma estratégia deliberada pela Secretaria de Habitação e pelos arquitetos responsáveis pelo projeto em diminuir o tamanho do conjunto. Por um lado, a maior densidade e verticalização, integrando usos mistos (como um posto de saúde, uma creche e um restaurante escola), são facilmente identificáveis nas estratégias mais recentes de balanceamento do crescimento urbano, explorando a infraestrutura existente. Por outro lado, também havia o interesse em construir uma morfologia que não se destacasse do restante da paisagem e, portanto, deveria ser uma edificação verticalizada. Entretanto, o terreno originalmente ocupado pela comunidade não foi totalmente ocupado, deixando áreas vazias, enquanto nem todas as famílias cadastradas conseguiram uma unidade no conjunto. Após mais uma mobilização da Defensoria Pública pela associação de moradores, ficou resolvido que, no restante do terreno, seria construído mais um conjunto, abrigando as 54 famílias da comunidade que optaram por uma unidade em outro conjunto habitacional do perímetro da OUCAE, retornando à sua localização original.

No seu estado final, portanto, das 580 famílias cadastradas em 2005, aproximadamente 43,45% ficaram no conjunto construído na mesma localização. Isso significa que mais da metade da comunidade registrada em 2005 acabou sendo expulsa do local, um número que desconsidera as remoções realizadas para a construção da ponte, realizadas pelo DER, ou mesmo nas primeiras obras no local antes da aprovação da operação urbana. Se considerarmos o período anterior à OUCAE, 2.400 famílias foram removidas de um total de 3.000 casas (*i.e.*, 80% da comunidade) para a construção das primeiras quadras da Avenida Roberto Marinho e para o início da canalização do córrego, ou seja, de fato o Estatuto da Cidade e o projeto específico da operação urbana garantiram que um número maior de pessoas permanecessem residindo na sua localização original. Entretanto, ainda é gritante que a proporção final seja menor do que a metade da população registrada pela secretaria em 2005. Finalmente, o aumento do custo de vida na área e a pressão do novo centro de negócios de São Paulo levantaram denúncias sobre vendas de unidades. Portanto, se as legislações federal e municipal garantiram a construção do conjunto e a permanência de parte da comunidade, a falta de perspectiva com relação à ascensão econômica e à extrema desigualdade no Brasil ainda pode levar à reprodução de mais um ciclo de expulsão das famílias do Jardim Edite para as periferias.

5 Considerações finais

Profissionais atuantes no planejamento urbano brasileiro – arquitetos-urbanistas, advogados, geógrafos, sociológicos, assistentes sociais, historiadores, economistas, engenheiros, entre outros – perguntam-se por que os projetos e planos urbanos não são concluídos como inicialmente pretendido nos textos, mapas e tabelas. Além da complexidade do ambiente urbano e das políticas públicas, a transformação dos planos e projetos em lei faz com que disputas judiciais possam ocorrer e resultar em diferentes interpretações acerca de seu funcionamento. Com novos instrumentos urbanísticos, como é o caso das operações urbanas consorciadas, essa situação é exacerbada pela insegurança com relação aos resultados desses projetos. Na OUCAE, como foi possível perceber ao longo deste trabalho, o perímetro do projeto ainda inclui os interesses conflitantes da diversidade de moradores, proprietários e usuários locais.

Como já mencionado, uma operação urbana modifica padrões urbanísticos para vender potencial construtivo e mudanças de uso para investidores privados. Essa alteração normalmente é feita com o aumento dos índices de aproveitamento e taxas de ocupação do solo, resultando em aumento da densidade e edificações de maior porte. O perímetro da OUCAE, entretanto, inclui áreas zoneadas como de baixa densidade e uso residencial unifamiliar em bairros de renda média e alta. Esses moradores, preocupados com a diminuição da qualidade de vida e perda de área verde que o projeto poderia gerar, acionaram o Ministério Público do Estado de São Paulo para fazer com que a prefeitura cumprisse a política de uso do solo prevista pelo Plano Diretor vigente. Como resultado, foi assinado um TAC que garantiu, além de outros benefícios, o cumprimento do zoneamento original. Esse é um exemplo claro das inseguranças geradas pelo instrumento. Como as operações urbanas consorciadas são um *overlap* ou uma nova camada de política do solo urbano frente ao zoneamento, existe uma margem para interpretação jurídica do seu funcionamento para além das questões técnicas levantadas pelos arquitetos-urbanistas e outros profissionais envolvidos na elaboração desses projetos. Entretanto, a alteração dos índices urbanísticos locais, mesmo que gerando dúvidas para a população local, é algo previsto no funcionamento do instrumento e regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

O exemplo mais emblemático da atuação do sistema de justiça na OUCAE, entretanto, é a comunidade Jardim Edite, que vem sendo alvo de remoções mesmo antes da aprovação do projeto. Localizada ao lado de edificações corporativas icônicas e da Ponte Estaiada, novo cartão postal de São Paulo, a comunidade sofreu tentativas de remoção por iniciativa de agentes públicos e privados. Foi a partir da mobilização da associação de moradores e da participação tanto da

Defensoria Pública quanto do Ministério Público do Estado de São Paulo, que o Jardim Edite conseguiu permanecer na sua localização original, mesmo que com uma população reduzida a menos da metade do original. Isso quer dizer que, mesmo com o Estatuto da Cidade e com a legislação específica da OUCAE, bem como com a existência de uma ZEIS, o direito dos moradores somente foi garantido com a intervenção do sistema de justiça, com a construção de edificação habitacional que hoje abriga as famílias que não foram removidas ao longo desses anos.

As operações urbanas são instrumentos complexos e polêmicos, mas seu grande potencial de transformação urbanística tem feito com que um número cada vez maior de municípios as inclua em seus planos diretores. Ao utilizar um dos casos mais conhecidos e considerado de maior sucesso de operação urbana no país, este artigo aponta uma disputa pelo futuro da OUCAE que representa a complexidade das cidades como um todo. É nessa disputa que identificamos uma atuação cada vez mais intensa do sistema de justiça no planejamento urbano brasileiro. Seja na interpretação da legislação, seja na capacidade de reação das comunidades, o que fica claro é que ainda estamos longe de cumprir os princípios constitucionais do direito à cidade, da função social da propriedade e do planejamento e gestão democráticos.

New planning instruments and the oversight from the system of justice: the case of the Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

Abstract: Urban operation consortiums are instruments established by the Cities' Act (*Estatuto da Cidade*) that aim at the implementation of great urban projects based upon public-private partnerships that count with the participation of civil society both during its development and execution. They are complex tools that alter the local land use and occupation by selling constructive benefits to the real estate market. The funds gathered by this strategy finance a list of works and urban improvements, aiming for the economic sustainability of the project. With only a few and very polemic cases in Brazil so far, this article highlights the role played by the justice system in the resolution of conflicts emerging from the implementation of this instrument. Examining the case of the Urban Operation Consortium Água Espraiada, in São Paulo, the article describes the uncertainties produced by the project's implementation in regards to the interpretation of the law on land use and occupation, as well as the impacts on local communities. At the same time, it is still possible to observe the reproduction of old problems surrounding Brazil's urban planning, including the difficulties in respecting the rights of marginalized groups with the expulsion of lower income population to the outskirts of the city. In conclusion, this article suggests that while the new legislation provides increased power to these communities by granting greater legal access, Brazil remains far from accomplishing the constitutional principles of right to the city, social function of property, and democratic urban planning and management.

Keywords: Urban planning judicialization. Urban operations. City's Statute. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo/SP.

Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, n. 1, jul./dez. 2015, p. 33-49.
- BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE*, v. 28, n. 84, 2002, p. 133-144. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 abr. 2011.
- CASTELLAR, João Carlos. Operações Urbanas Consorciadas e estado de exceção. *Revista de Direito da UnigranRio*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 2003, p. 1-14.
- COSTA, Luis Carlos. Estrutura Urbana. In: SÃO PAULO (STATE). *Série Documentos 1: O desafio metropolitano*. São Paulo: SNM/EMPLASA, 1976. p. 57-82.
- FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias de construção de uma “nova cidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FRÚGOLI JR., Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações*. São Paulo: Edusp, 2000.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette (2002). Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 215-250.
- PESSOA, Laura; BÓGUS, Lúcia. Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Arquitextos* 091.06, 2007. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.091/185>. Acesso em: 16 mar. 2010.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985 – 2000*. São Paulo: PMSP/SEMPA, 1985.
- SANDRONI, Paulo. *O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos*. 2008. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Paulo%20sandroni%20-%20Cepac08.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2012.
- ROLNIK, Raquel. *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. 2011. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2015.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SIQUEIRA, Marina Toneli. In: *Search of gentification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil*. Tese de doutorado em Urban Planning and Policy – University of Illinois at Chicago, Chicago/EUA. 2014.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In*: MACHADO, Carlos; SANTOS, Caio Floriano dos; ARAÚJO, Claudionor Ferreira; PASSOS, Wagner Valente dos (Orgs.). *Conflitos ambientais e urbano: debate, lutas e desafios*. Porto Alegre: Evangraf, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SIQUEIRA, Marina Toneli. Novos instrumentos urbanísticos e a atuação do sistema de justiça: o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 93-111, jul./dez. 2018.
