



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Ativação de capacidades estatais na gestão das operações urbanas na cidade de São Paulo - 2013-2016

Simone Gueresi

Doutoranda FAU/USP

EPPGG do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Joyce Reis Ferreira da Silva

Doutoranda FAU/USP

ST-02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. Este trabalho discute o arranjo institucional de implementação das operações urbanas na cidade de São Paulo, que têm o maior tempo de experiência entre os instrumentos de reestruturação urbana. Apesar de vultosos recursos, existência de conselho gestor e legislação com previsão de obras públicas, a transformação urbana não se realizou conforme projetado, principalmente na execução das intervenções voltadas à redução de desigualdades sociais – motivação cada vez mais presente para justificar novas modalidades de projetos urbanos. A partir de literatura sobre implementação de políticas públicas, pretende-se expor como arranjos de implementação podem ativar capacidades estatais que potencializam a execução das políticas públicas. O objeto de análise é a experiência de gestão das operações urbanas paulistanas, no período de 2013-2016, a partir da qual é possível avaliar como as mudanças institucionais relatadas contribuíram para ativar capacidades técnico-administrativas e políticas, e lograram melhorar a implementação da política. Evidencia-se que a gestão pública também se constitui como espaço de disputa das relações conflituosas que caracterizam o urbano e que os arranjos de implementação e a ativação (ou não) de capacidades estatais podem reforçar a manutenção das desigualdades e assimetria entre ganhadores e prejudicados por instrumentos de reestruturação urbana.

Palavras-chave. operações urbanas; projetos urbanos; políticas públicas; capacidades estatais; arranjos de implementação.

Activating state capacities in the urban operations management in the city of São Paulo - 2013-2016

Abstract. The purpose of this paper is to discuss the institutional arrangement of the implementation of São Paulo City's urban operations. Among urban regeneration instruments, the Urban Operations have the longest implementation time. Despite huge resources, existence of a management council, legislation providing public works, the urban transformation did not take place as planned, mainly in the execution of interventions aimed at reducing social inequalities – an increasingly present motivation to justify new modalities of urban projects. Based on the implementation of public policies literature, it is intended to expose how implementation arrangements can activate institutional capacities that enhance public policies. The object of analysis is the management experience of urban operations from 2013-2016 in São Paulo City Hall, from which it is possible to assess how the institutional changes reported contributed to activate technical-administrative and political capacities, and improved the implementation of the policy. It is highlighted that public management also constitutes a space for conflictive dispute

which characterize urban relationships, and that the arrangements for implementing and activating (or not) state capabilities can also reinforce the maintenance of inequalities and asymmetry between winners and harmed by the urban regeneration instruments.

Keywords: urban operation; urban projects; public policy; state capacities; implementation arrangements

Activación de capacidades estatales en la gestión de las operaciones urbanas en la ciudad de São Paulo - 2013-2016

Resumen. *El objetivo de este artículo es discutir el arreglo institucional en la implementación de las Operaciones Urbanas (OUs) en la ciudad de São Paulo. Entre los instrumentos de regeneración urbana, las OUs tienen más tiempo de implementación. A pesar de los ingentes recursos, existencia de un consejo de gestión, legislación que preveía obras públicas - la transformación urbana no se produjo como previsto, principalmente en la ejecución de intervenciones destinadas a reducir las desigualdades sociales - motivación cada vez más utilizada para justificar nuevos tipos de proyectos urbanos. A partir de la literatura sobre implementación de políticas públicas, se pretende exponer cómo los arreglos de implementación pueden activar capacidades estatales que potencien las políticas públicas. El objeto de análisis es la experiencia de gestión de operaciones urbanas en el período 2013-2016, evaluando como los cambios institucionales relatados contribuyeron a activar capacidades técnico-administrativas y políticas, y lograron mejorar la implementación de la política. Es evidenciado que la gestión pública también constituye un espacio de disputa de las relaciones conflictivas que caracterizan lo urbano, y que los arreglos para implementar y activar (o no) las capacidades estatales también pueden reforzar el mantenimiento de desigualdades y asimetrías entre ganadores y perjudicados por instrumentos de regeneración urbana.*

Palabras clave: operaciones urbanas; proyectos urbanos; políticas públicas; capacidades estatales; arreglos de implementación

Introdução

As operações urbanas (OUs) têm se mostrado atraentes para os governos municipais desde os anos 1990, especialmente em contextos de escassez de recursos para investimentos. O volume de arrecadação, a envergadura das obras que prometem financiar, a aparente proteção em relação a mudanças de governo e a existência de conselhos gestores com participação da sociedade civil compõem um arranjo que parece, no mínimo, aceitável, conformando o pacto social em torno da intervenção urbana desenhada.

Após mais de 20 anos de experiência na utilização desse arranjo no município de São Paulo, o que se realizou das quatro operações urbanas vigentes na cidade suscitou críticas contrárias à sua lógica e a seus resultados. A transformação prevista não se completou, ainda que as leis que criaram as operações contemplem um conjunto de intervenções para o território de incidência, fonte vinculada de recursos financeiros e um arranjo de implementação que garantiria sua realização.

Na prática, enquanto o atendimento habitacional tem atrasos de anos e sofre com contingências financeiras e burocráticas, obras viárias chegaram a ser antecipadas com recursos do orçamento geral do município e os benefícios ofertados ao mercado imobiliário já foram atualizados por revisões legais, em nome da “necessidade de adequação à realidade atual”. A transformação urbanística, social e ambiental não se realizou conforme projetado.

A incompletude dos resultados das operações urbanas confirma o caráter excludente e concentrador desse arranjo, apontado por vários estudos críticos à

sua utilização. Mas, para além disso, demanda atenção sobre a implementação dessa política de transformação urbana.

Este trabalho tem como objetivo discutir a experiência na gestão das operações urbanas da cidade de São Paulo, no período 2013-2016, com foco no ano de 2016, em que houve alterações na estrutura da empresa pública responsável pelas OUs e na organização do trabalho da área responsável por esse tema.¹ O registro é feito à luz da abordagem que relaciona arranjos de implementação de políticas com a ativação de capacidades estatais, proposto por Pires e Gomide (2021), considerando-se que as medidas adotadas contribuíram para a ampliação de capacidades técnicas e políticas na gestão das OUs.

Alguns trabalhos posteriores a 2016 evidenciaram que a experiência aqui retratada teve efeitos sobre a estrutura administrativa relacionada aos projetos urbanos na prefeitura (NASTARI FERNANDES, 2022) e para a qualificação da atuação da sociedade civil no controle social das operações urbanas (LESSA, 2021). Esses trabalhos registraram que houve relativa continuidade nas práticas adotadas em 2016, mesmo com a mudança político-partidária na gestão municipal, em 2017, o que confirma esses efeitos. Pretende-se que este trabalho possa contribuir para subsidiar análises mais aprofundadas sobre a relação entre mudanças institucionais e os resultados da implementação de instrumentos urbanísticos, com foco nas operações urbanas.

O texto está organizado em quatro partes. Primeiro, um breve histórico sobre a evolução das OUs na cidade de São Paulo, com vistas a contextualizar a experiência e mostrar que a implementação das operações urbanas então vigentes suscitou adaptações formais na concepção do arranjo, que pouco influenciaram a prática, especialmente em relação às críticas mais frequentes. Em seguida, são apresentadas as ideias principais que a literatura sobre implementação de políticas públicas oferece para compreender as medidas de gestão adotadas e seu potencial para ativar capacidades de implementação das OUs. Em terceiro lugar, a descrição do caso propriamente dito, subdividido em três linhas de atuação: gestão de informações, coordenação intra-administração e relação com a sociedade civil. Por fim, conclui-se que, ainda que não se possa relacionar diretamente as mudanças realizadas com alteração nos resultados das operações urbanas paulistanas, evidencia-se que as iniciativas implementadas oferecem elementos de confirmação de achados de outros estudos sobre outras políticas públicas, que mostram o potencial da ativação de capacidades técnicas e políticas para ampliação de entregas e inovações.

1. As operações urbanas em São Paulo

São Paulo foi um dos municípios pioneiros na utilização das operações urbanas, já na década de 1980. A proposta de plano diretor urbano da gestão 1983-1985 incluiu as operações urbanas como forma de viabilizar parcerias com o setor privado. O plano não foi aprovado, mas ideia semelhante foi contemplada nas operações interligadas (OI), lei municipal 10.209/1986, por meio das quais poderia haver alteração de índices de construção em terrenos específicos, mediante a realização de investimentos em habitação para a população de baixa renda, independentemente de sua localização. Por depender de iniciativas individuais, as OI mostraram ter capacidade limitada frente à desejada transformação urbana (VAN WILDERODE, 1995; FIX, 2001).

Na década de 1990, o modelo foi substituído pela delimitação de um perímetro, em uma parte da cidade, onde haveria possibilidade de alteração de parâmetros urbanísticos mediante pagamento de contrapartida a um fundo público, que seria utilizado para a realização de obras públicas no mesmo território: foram criadas a Operação Urbana do Anhangabaú (lei municipal 11.090/1991), a Operação Urbana Faria Lima (lei municipal 11.732/1995), a Operação Urbana Água Branca (lei municipal 11.774/1995) e a Operação Urbana Centro (lei municipal 12.349/1997), esta última substituindo a primeira.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001), as operações urbanas consorciadas (OUC) passaram a incorporar novas características, como a possibilidade de arrecadação antecipada, pela emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac); a definição prévia do programa de intervenções a serem realizadas; e a instituição do controle social por conselhos gestores participativos; entre outras.

A primeira operação urbana aprovada nesses termos foi a Água Espraiada (OUCAE), pela lei municipal 13.260/2001, seguida pela revisão da operação urbana Faria Lima, que passou a ser consorciada (OUCFL) com a aprovação da lei municipal 13.769/2004. Essas duas OUCs localizavam-se no que já era o eixo de expansão imobiliária mais valorizado da cidade e foram responsáveis por uma vultosa arrecadação financeira, utilizada como demonstração do potencial arrecadatório desse arranjo.

Essas experiências suscitarão diversas críticas: a expulsão das famílias mais vulneráveis que viviam próximo ou dentro do perímetro das OUCs; a subordinação do interesse público aos interesses do mercado imobiliário; a concentração territorial dos investimentos em áreas já valorizadas; o privilégio a grandes obras viárias (pontes, túneis), não compatíveis com as reais necessidades da coletividade (FERREIRA, 2017; FIX, 2001, 2007; MONTANDON, 2009; STROHER, 2019).

Em face dessas questões, que provocaram os formuladores de projetos urbanos, o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo de 2002 (gestão Marta Suplicy 2000-2004) apresentou as OUCs como instrumento a ser usado para reestruturação de territórios que dispunham de potencial para transformação (e não somente em áreas já valorizadas pelo mercado). Foram previstas nove operações urbanas novas, em áreas que dispunham de grandes terrenos subutilizados, como resultantes do processo de desindustrialização, ao longo dos principais rios e eixos ferroviários, porém elas nunca foram instituídas (MALERONKA, 2010; MONTANDON, 2009; SALES, 2005).

Em 2013, já na gestão de Fernando Haddad (2013-2016), ocorreu a revisão da operação urbana Água Branca, que passou a ser consorciada: a nova lei municipal 15.893/2013 trouxe inovações como um plano urbanístico detalhado; exigências tipológicas para os novos empreendimentos, que visavam a melhorar a relação entre espaços públicos e privados; permissão para investimento habitacional em um perímetro expandido (para além da área de flexibilidade das regras urbanísticas); reserva de recursos financeiros, terras e potencial construtivo para habitação; e previsão de eleições para os representantes da sociedade civil no conselho gestor.

Em 2014, o novo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo manteve a possibilidade de utilização das operações urbanas como um dos instrumentos para implementação dos chamados Projetos de Intervenção Urbana (PIUs).

Conceitualmente, o PDE inclui entre as finalidades das OUCs promover atendimento habitacional e regularização de assentamentos precários.

A partir de 2014, foi elaborada a proposta de uma nova operação urbana - Bairros Tamandateí (OUCBT), que pode ser considerada a última proposta nesses moldes.² A partir de então, começa a era de discussão dos PIUs.³ Em dezembro de 2022, a seção de monitoramento dos PIUs da prefeitura de São Paulo apresenta informações sobre 18 projetos, dos quais quatro aparecem como aprovados, mas essas informações parecem estar desatualizadas. Pelo menos mais um foi aprovado: o PIU Setor Central (lei municipal 17.844/2022), que revogou a Operação Urbana Centro, em agosto de 2022, mas ainda consta como "em elaboração" na plataforma.

Ainda que as operações urbanas consorciadas sejam uma das possibilidades para implementação dos PIUs, nenhum dos projetos de intervenção propôs esse arranjo, após o encaminhamento da OUCBT à câmara de vereadores, em 2015 (ainda não aprovada). As áreas de intervenção urbana (AIUs) têm sido o arranjo proposto nos PIUs que teriam tamanho e finalidade semelhantes às OUCs.⁴ A AIU não está no Estatuto da Cidade, de forma que o regramento é feito pelo próprio plano diretor. Atualmente, as diferenças da AIU em relação às operações urbanas consorciadas não são muitas. A mais significativa é a possibilidade de realização de leilões de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), nas AIUs, enquanto nas OUCs são emitidos os Cepacs. Essa diferença implica, por exemplo, que os leilões de outorga podem ser realizados diretamente pela prefeitura, sem a participação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Aspecto essencial trazido pela dinâmica dos PIUs é que, caso uma OUC seja proposta por meio de um PIU, ela poderá ser apenas um dos arranjos contidos no perímetro de intervenção e na lei que será posta em discussão. Existe PIU proposto com três AIUs, por exemplo. Poderiam ser três operações urbanas, em uma única lei, o que muda consideravelmente a discussão da proposta e a estrutura de gestão posterior, em caso de implementação (GUERESI, 2022).

Genericamente, o arranjo *operação urbana* têm sido objeto de ajustes, ao longo dos anos, em decorrência das críticas a resultados (não) alcançados, a efeitos não explicitamente desejados, assim como em razão de novas "ondas" na discussão dos projetos urbanos de intervenção em territórios delimitados do tecido urbano (STROHER e DIAS, 2019). Estudos recentes chamam a atenção para a incorporação, cada vez maior, de justificativas e objetivos relacionados a necessidades habitacionais, especialmente a possibilidade de construção de unidades novas de habitação de interesse social, como forma de legitimação e, muitas vezes, de mobilização dessas propostas (SANTORO *et al*, 2018; SANTORO, 2019).

Apesar das inúmeras propostas de novas operações urbanas que contemplariam esses ajustes, hoje estão vigentes, na cidade de São Paulo, apenas três operações urbanas consorciadas: Água Espreada (de 2001, com revisão em 2011, 2018 e 2020); Faria Lima (de 2004, com antecedente não consorciada de 1995 e revisão em 2014); e Água Branca (de 2013, com antecedente não consorciada de 1995 e revisão em 2021). Todas as demais que foram propostas, de 2002 a 2015, não foram adiante.⁵

Entre as OUCs vigentes, a mais recente (OUCAB), que buscou superar problemas das anteriores, não logrou até o momento os resultados esperados: o único leilão realizado para comercialização de Cepacs foi frustrante, as

exigências urbanísticas, consideradas demasiado complexas, já foram alteradas e não há dinheiro para as intervenções previstas na lei de revisão.

Ou seja, de concreto, apenas a implementação (com resultados parciais) de operações urbanas do fim dos anos de 1990 e início dos 2000. Mesmo após duas décadas, o programa de intervenções das OUCs não se completa e obras e atendimentos habitacionais previstos ou exigidos foram preteridos no tempo e no ritmo de execução, contribuindo para o agravamento das necessidades habitacionais nas áreas de incidência (D'ALMEIDA e GUERESI, 2018; FERREIRA, 2017; SANTORO *et al*, 2018; SANTORO, 2019). Até dezembro de 2021, apenas 36% das famílias a serem atendidas na OUCFL haviam recebido *unidades* habitacionais e 19% das famílias na OUCAE. Do total gasto nessas duas operações urbanas, 20% referem-se à função orçamentária de habitação.

2. Implementação de políticas públicas e capacidades estatais

Os estudos sobre implementação de políticas públicas passaram a ter destaque nos anos de 1970⁶, motivados pela existência de políticas aparentemente consistentes em sua formulação, que gozavam de consenso político para que fossem adotadas, mas que não atingiam seus resultados. O que acontecia após decisões sobre o desenho serem tomadas e políticas serem criadas? Evidenciou-se que a implementação envolve múltiplos procedimentos, interações e atores, assim como exige novas decisões e regulamentações. É um processo político e não exclusivamente técnico ou operacional, que influencia o resultado e o conteúdo das políticas públicas. Na implementação, também se faz política pública (PIRES, 2019).

Alguns autores abordaram a implementação como um problema a ser resolvido pela ampliação de regras e controles sobre a execução, a serem pensados no momento da formulação, em abordagens denominadas *top-down*. Outros, voltam-se ao estudo das práticas e comportamentos dos agentes responsáveis pela execução, especialmente a burocracia de nível de rua, sob uma perspectiva denominada *bottom-up*. Mais recentemente, abordagens *sintéticas* buscam compreender o fazer política pública como um processo dinâmico, no qual múltiplos aspectos enfatizados pelas duas perspectivas anteriores se inter-relacionam, ao longo do tempo (HILL e HUPPE, 2002).

Conceitos como governança, arranjos institucionais e instrumentos de ação pública passam a ser cada vez mais utilizados nos estudos sobre implementação de políticas públicas, no campo dos estudos urbanos e em inúmeros outros (LEVI-FAUR, 2012). A emergência dessas preocupações é associada a mudanças na atuação estatal (retração e transferência de funções executoras; ampliação de função regulatória; ampliação da participação da sociedade civil); ao aumento da complexidade dos problemas de políticas e das políticas públicas em si; e à multiplicação de níveis e escalas espaciais envolvidas em funções que eram de responsabilidade de governos (BICHR, 2018; CAVALCANTE e PIRES, 2018; RHODES, 2012).

Nesse contexto, a execução de uma política exige coordenar e processar múltiplos interesses e atores - burocratas, atores políticos eleitos de diversos partidos, organizações da sociedade civil de diversas naturezas – que se relacionam dentro de arranjos institucionais, definidos como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se

coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE e PIRES, 2014).

Os arranjos fornecem ao Estado capacidade⁷ para agir. A dimensão técnico-administrativa dessa capacidade envolve competências para produzir ações coordenadas, que gerem os resultados pretendidos: (i) organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; (ii) mecanismos de coordenação; e (iii) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho). Na dimensão política, estão as habilidades para interagir com diversos atores sociais e envolvem (i) as relações do Executivo com o Legislativo, com outros níveis de governo e com partidos políticos; (ii) participação social; e (iii) controle (seja interno ou externo) (PIRES e GOMIDE, 2014).

Sistematizando análises de várias políticas e programas, os autores encontram evidências de que altas capacidades técnico-administrativas estão associadas a altas taxas de execução (alcance de metas físicas e entrega de bens e serviços) e que as capacidades políticas estão associadas a inovação e adaptabilidade no processo de execução das políticas (mudanças que contribuem para o aprimoramento da política, do seu desempenho e sua aceitação).

As relações entre os atores são organizadas e conformadas por instrumentos específicos, que preenchem e completam os arranjos institucionais, no cotidiano da implementação de uma política (PIRES e GOMIDE, 2018). Esses instrumentos são mais que dispositivos técnicos e incluem componentes sociais, pois carregam significados e sentidos que distribuem poder e recursos entre atores e interesses (LASCOURMES e LE GALÈS, 2012). Esta perspectiva permite iluminar uma grande variedade de dispositivos e mecanismos utilizados no dia a dia da administração pública, em um nível intermediário, e sua influência sobre as políticas.

Considerando que há diferentes possibilidades de organização das relações entre atores e distribuição de recursos (arranjos), há diferentes potencialidades para ativar capacidades, no decorrer de processos de implementação. Assim, as capacidades técnico-administrativas e políticas são vistas sob uma perspectiva dinâmica e processual e não como simples presença ou ausência de estruturas, recursos e habilidades. A análise de arranjos de implementação na chave de (des)ativação de capacidades estatais oferece caminhos para se entender, por exemplo, por que algumas políticas são mais bem-sucedidas que outras, em um mesmo governo ou em uma mesma organização, que dispõe de um mesmo estoque de capacidades (PIRES e GOMIDE, 2021).

A ativação ou não de determinadas capacidades pode ter implicação não apenas em relação aos resultados e produtos que uma política explicitamente assume. Pesquisas recentes têm buscado orientar a avaliação de políticas públicas para além da verificação da realização daquilo a que se propõem, objetivamente, mas por sua relação com a (re)produção de desigualdades sociais, identificando mecanismos e riscos do processo de implementação que mantém ou agravam situações de desigualdade, de forma indesejada ou não assumida.

Estudos empíricos mostraram que há aspectos institucionais, relacionados a arranjos e instrumentos da ação pública, que podem ter esses efeitos perversos: (i) desequilíbrios de poder e falhas de representatividade, diretamente relacionados à distribuição de poder entre os atores envolvidos e sua capacidade de influência para ter seus interesses atendidos ou não; (ii) falhas de conectividade institucional, como coordenação e distribuição de recursos,

onerando os beneficiários da política ou impedindo o atendimento; e (iii) instrumentação seletiva, pressupondo que a escolha de instrumentos pode incluir/excluir grupos de beneficiários, aumentar/reduzir poder de atores específicos, assim como fixar sentidos e significados (PIRES, 2019).

Uma peculiaridade das operações urbanas é que aspectos gerais sobre o arranjo institucional, como segmentos de atores participantes e *mix* de instrumentos relacionados à sua implementação, estão definidos em uma lei federal – o Estatuto da Cidade. Ao serem criadas, por uma ou mais leis municipais, cada operação urbana pode agregar inovações e variações, desde que não descumpra as diretrizes nacionais. Essas predefinições dão a esse arranjo um caráter de “solução” de implementação atestada.

A própria criação por instrumento legal contribui para a ideia de que, a partir do desenho geral (projeto) da operação urbana, expresso na lei, a execução se daria “naturalmente” pela ação dos diversos órgãos públicos, que estariam “obrigados” a realizá-la. Essa concepção traz embutida a premissa de que uma operação urbana vai se realizar por completo, nos termos em que foi elaborada, discutida e aprovada: todos os espaços passíveis de transformação no perímetro da operação serão transformados; toda a população afetada negativamente será atendida em seus direitos; todas as intervenções públicas de interesse da coletividade serão realizadas. Essa visão pode ser percebida nos materiais disponibilizados pela prefeitura, em falas de representantes nos conselhos gestores e até nos discursos de vereadores nas sessões em que esses arranjos são debatidos.

Porém, não é o que acontece. Há espaço para não realizações, para mudanças e desvios de rota. O poder público, ao propor uma operação urbana – oferecendo flexibilidade nas leis gerais, que foram aprovadas a partir de um pacto social, como atrativo para investimentos privados – está ofertando, em nome da sociedade, bens e valores que são coletivos. A contrapartida que justifica essa oferta é a promessa de que haverá investimentos que beneficiarão a coletividade e proteção àqueles que têm seus direitos sociais ou fundamentais ameaçados pela intervenção. Sob esse ponto de vista, fica evidente que é preciso haver ações de coordenação e monitoramento entre esses diferentes aspectos.

3. A gestão das Operações Urbanas na Prefeitura de São Paulo - 2013-2016

A gestão das operações urbanas no município de São Paulo está a cargo de uma empresa pública chamada São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo).⁸ Esta empresa, em conjunto com a São Paulo Obras, decorre da cisão da antiga Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), ocorrida em 2009.

Nastari Fernandes (2022) analisa a trajetória da SP Urbanismo, desde a criação da Emurb, em 1971, da qual se destaca a estreita relação entre a estrutura da empresa e a evolução dos chamados projetos urbanos⁹. A atuação em intervenções de “renovação urbana” consta da própria justificativa para sua criação, na exposição de motivos do projeto de lei que foi encaminhado pelo Executivo (NASTARI FERNANDES, 2022, p. 241). Inicialmente, a organização desempenhou um papel de braço operacional-executor do gabinete do prefeito, voltado para alguns projetos e obras. A partir do início dos anos 2000, as operações urbanas passaram a ter relevância cada vez maior na atuação e na organização da empresa. Para a autora, em um processo gradual de mudanças

incrementais (*layering*), a estruturação da Diretoria de Gestão das Operações Urbanas, em 2015/2016, de que trata este *paper*, foi um marco na consolidação do papel da SP Urbanismo na gestão de projetos urbanos.

A SP Urbanismo e a SP Obras são remuneradas por suas atribuições referentes às operações urbanas, assim como era a Emurb. Essa remuneração é calculada por um percentual que incide sobre as despesas ou sobre a arrecadação, conforme estabelecido na lei de cada OU. Considerado o incremento nas possibilidades de arrecadação concentrada e antecipada proporcionada pela emissão dos Cepacs, após o Estatuto da Cidade, a ampliação da importância das OUCs na estrutura das empresas provavelmente decorre da crescente participação desses arranjos no financiamento dos investimentos municipais e na própria manutenção da estrutura administrativa dessas empresas.

A gestão 2013-2016 na Prefeitura de São Paulo trouxe a política de desenvolvimento urbano para o centro da agenda de governo. A revisão do Plano Diretor Estratégico, iniciada no primeiro ano do mandato, foi realizada com amplo processo participativo. Como definidas no novo marco legal, as operações urbanas passariam a incorporar inovações como a destinação de 25% dos recursos para habitação de interesse social; eleições a cada dois anos para indicação dos representantes da sociedade civil nos conselhos gestores; e a possibilidade de investimento em um perímetro expandido, como incremento redistributivo. Novas propostas foram encaminhadas, para incorporação dessas mudanças: a revisão da Operação Urbana Água Branca, em 2013, que passou a ser consorciada, e a elaboração da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT), em 2014/2015, esta não aprovada.

No campo da gestão das operações urbanas em andamento, apenas dois meses após assumir a prefeitura, o prefeito Haddad suspendeu parte de contratos milionários da Operação Urbana Água Espraiada, referente às obras do túnel de ligação entre a Avenida Jornalista Roberto Marinho e a Rodovia dos Imigrantes, reconhecendo que os recursos disponíveis não seriam suficientes para todas as obras previstas e, portanto, outras deveriam ser priorizadas: habitações de interesse social e o prolongamento da Avenida Chucri Zaidan¹⁰.

Em 2015, foi criada a Diretoria de Gestão das Operações Urbanas (DGO), na SP Urbanismo. Antes disso, a gestão das OUs era realizada por uma gerência subordinada à Diretoria de Administração e Finanças, que cuidava também das questões internas da empresa (recursos humanos, contratações e compras, por exemplo)¹¹. A Gerência de Operações Urbanas tinha forte atuação na análise das propostas individuais de particulares interessados em participar da operação urbana, atividade em estreita relação com a secretaria responsável pelo licenciamento de projetos e obras urbanas, no controle do fluxo de caixa dos fundos das operações urbanas e na condução das reuniões dos grupos gestores das OUS.

Em 2016, a diretoria foi estruturada em três unidades administrativas. A Gerência de Implantação no Território era responsável pelo acompanhamento das intervenções e obras públicas, ao lado da análise e aprovação das propostas de empreendimentos privados com a utilização dos benefícios ofertados pelas operações urbanas. Pretendia-se que essa unidade se nortearia pelo monitoramento da transformação do território de cada OU, por meio da combinação entre produção privada - que consome o estoque de potencial construtivo - e obras e melhorias realizadas com os recursos arrecadados como contrapartida. A segunda unidade era a Gerência de Orçamento e Finanças, na

qual buscou-se estruturar o planejamento e o acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros das operações urbanas. Finalmente, a Gerência de Participação Social era responsável pelo relacionamento com os conselhos gestores participativos e pelo atendimento ao público.

A partir da implantação dessa nova estrutura, foi iniciado o processo de reorganização do trabalho, com o objetivo de fortalecer o papel ativo da SP Urbanismo na gestão das operações urbanas, ampliando capacidades de implementação, em três linhas de ação: gestão de informações, coordenação intra-administração; e relação com a sociedade civil.

3.1. Gestão de informações

A gestão de informações para monitoramento da política urbana e a transparência sobre essas informações, assim como a reestruturação de colegiados participativos e procedimentos de interação com esses fóruns, foram pilares do que se chamou “estrutura institucional para o planejamento participativo”, na gestão 2013-2016 (SÃO PAULO, Cidade, 2016a). Acessibilidade ao público em geral, formatos abertos de dados e geoespacialização orientaram a estruturação de instrumentos como a plataforma interativa Gestão Urbana¹² e o GeoSampa¹³, portal integrado de acesso a informações georreferenciadas.

Em alinhamento com essas diretrizes, na Diretoria de Gestão das Operações Urbanas encaminhou-se uma série de esforços de levantamento de dados e informações e sua organização em uma base comum, integrando as dimensões urbanística e financeira das operações urbanas. As informações existiam, até porque muitas são produzidas primariamente pela SP Urbanismo, mas em sua maioria encontravam-se dispersas, em arquivos pulverizados, não relacionados e nem sempre digitalizados.¹⁴

Uma primeira linha de atuação foi a organização dos dados sobre as intervenções públicas (obras e desapropriações) financiadas com recursos das operações urbanas, que não eram monitoradas de forma permanente pela SP Urbanismo. Com a execução realizada por vários órgãos da Administração – principalmente secretarias de habitação e de infraestrutura e obras – o acompanhamento era espasmódico, pelo recebimento de informações na preparação - por vezes, durante a realização - de cada reunião dos conselhos gestores, de cada operação urbana.

Construiu-se um cadastro de referência, no qual atribuiu-se um código identificador para cada intervenção pública, o que permitiu relacionar, por exemplo, gastos e execução de contratos ao texto das leis - que contêm o programa de intervenções das OUs - e aos prospectos dos leilões de Cepac, registrados na Bolsa de Valores e que condicionam os gastos realizados.

A partir desse trabalho, foi possível vislumbrar o quadro geral de obras e desapropriações finalizadas, em execução e previstas. Resgataram-se valores globais (originais e corrigidos), já pagos e comprometidos (a pagar). Em complementação, foi instituída sistemática de atualização semanal da execução orçamentária do ano vigente.

Outra frente de atenção foram as informações sobre as participações de investidores privados nas OUCs, ou seja, as propostas (aprovadas ou não) de empreendimentos a serem construídos no perímetro de intervenção, utilizando

os incentivos oferecidos. Esses dados primários, que estavam distribuídos em 15 planilhas, foram unificados e compatibilizados, em uma estrutura comum. Isso permitiu comparações entre operações urbanas e a somatória de variáveis comuns, como potencial construtivo adicional, sem se perder o registro de cada proposta individualmente e as especificidades de cada OU.

Registre-se que, a partir da unificação das bases, foi realizado um estudo amostral (5%) para comparação entre as informações armazenadas e os documentos oficiais emitidos (certidões e certificados), de modo a referendar os registros e identificar possíveis incongruências.¹⁵ Esse procedimento permitiu a elaboração de um plano de correção e complementação dos dados, bem como de um protocolo para registro e armazenamento de dados a partir de então.

Organizadas as informações literais, implantou-se a estratégia de geoespacialização dos dados. A utilização de sistema de informação geográfica (SIG), alimentado por bancos de dados integrados e com iniciativas de capacitação das equipes para manuseio e alimentação desse sistema¹⁶, permitiu a espacialização das informações financeiras, urbanísticas e de andamento de obras das OUs. Estruturou-se, assim, um instrumental para o gerenciamento territorial permanente das operações urbanas, superando-se a produção pontual de material cartográfico, que era realizada mediante demandas específicas (resposta a órgãos de controle, apresentação para conselhos gestores ou análise técnica de cada proposta de empreendimento privado).

A organização e a disponibilidade das informações existentes mudaram a visão sobre a gestão das operações urbanas e ampliaram o número de agentes da burocracia com acesso a elas. O trabalho realizado possibilitou a utilização contínua de mapas nas reuniões dos conselhos gestores, maior agilidade na atualização dos sítios eletrônicos oficiais e confiabilidade nas informações, além do compartilhamento público, em formato de dados abertos.

Houve mudanças na forma de apresentação periódica das informações aos conselhos gestores das OUs. Antes, o resumo da situação financeira de cada OU era apresentado de forma agregada. Os gastos da função orçamentária *urbanismo* (obras viárias e espaços públicos), por exemplo, eram divididos em “obras e serviços” e “desapropriações”, sem detalhamento que evidenciasse em que obras e em que fase estavam sendo realizadas essas despesas (*figura 1*).

Deve-se ressaltar que o setor financeiro da área de gestão das operações urbanas tinha o controle sobre cada pagamento efetuado, mas o fato de as informações não serem armazenadas em bancos de dados impedia que fossem utilizadas gerencialmente ou apresentadas de forma desagregada para os conselhos gestores.

A partir da reorganização dos dados, foi possível dimensionar cada intervenção, discriminando gastos com projeto, execução de obra e desapropriações, assim como os percentuais já pagos e valores previstos (*figura 2*). Esse trabalho permitiu que fossem detalhados cerca de R\$ 8,3 bilhões em contratos e desapropriações (em valores de dezembro de 2016), das quatro operações urbanas, sendo 60% já pagos e o restante a pagar. Confrontando-se essas informações com o custo estimado de intervenções ainda não iniciadas, tornou-se imperativo avaliar a real possibilidade de execução da totalidade das intervenções, assim como seu gerenciamento no tempo e a definição de prioridades.¹⁷

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA		
RESUMO DA MOVIMENTAÇÃO ATÉ 30/11/2014		
Elaborado em : 05/12/2015		
ENTRADAS		R\$ 3.610.706.279,81
<i>Leilão de CEPAC</i>	R\$	2.891.275.029,00
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	R\$	55.030.819,86
<i>Receita Financeira Líquida</i>	R\$	664.400.430,95
SAÍDAS		R\$ (1.922.826.774,36)
<i>Obras e Serviços</i>	R\$	(536.697.679,06)
<i>Habitação de Interesse Social</i>	R\$	(186.493.251,34)
<i>Taxa de Administração</i>	R\$	(107.317.816,55)
<i>Outras Despesas</i>	R\$	(22.965.547,39)
<i>Desapropriação</i>	R\$	(512.327.534,52)
<i>Desapropriação - HIS</i>	R\$	(166.915.581,03)
<i>Transporte Coletivo - Metrô</i>	R\$	(390.109.364,47)
SALDO FINAL		R\$ 1.687.879.505,45

Movimentação até 30/11/2014






Figura 1. Quadro financeiro sintético utilizado em apresentação para o conselho gestor da OUCAE, na 36ª Reunião Ordinária, em 24/02/2015 (fonte: SÃO PAULO/Cidade, 2015).

RECURSOS FINANCEIROS - Quadro-Resumo (valores históricos)					
INTERVENÇÕES CONCLUÍDAS		554.178.190			
Complexo Viário Real Parque - Ponte Estaiada (Octávio Frias Filho)		339.676.693			
Habituação de Interesse Social (obras)		166.287.738			
Jardim Edith I, Cornúas, Iguaçú, Gutemberg, Áreas 03 e 18 (LOTE 1)		11.959.112			
Sistema Viário de Apoio Corredor Berrini		36.254.648			
Taxas de Administr/Remunerações (São Paulo Obras, SP Urbanismo, Outros Agentes)					
INTERVENÇÕES EM ANDAMENTO					
	TOTAL	EXECUTADO	A EXECUTAR (EM ANDAMENTO)	PENDENTE	
	6.161.794.216	2.605.591.479	896.262.171	2.659.940.566	
Prolongamento Av. Jornalista Roberto Marinho (viário)					
	2.676.211.083	324.844.158	85.200.479	2.266.166.446	
	Estudos, Planos e Projetos da OU	33.133.104	32.163.445	969.659	
	Gerenciamento e fiscalização (Lotes 1 a 5)	111.890.703	47.959.883	63.930.820	
	Via Parque	593.768.379	165.662.634	20.300.000	
	Túnel - Obras	1.779.296.125	78.238.775	407.805.745	
	Túnel - Desapropriações	158.122.771	819.421	1.701.057.350	
	HIS	653.425.267	204.173.833	353.742.634	
	Obras HIS	566.127.295	155.114.628	315.503.867	
	Lotes 1 a 4	474.208.031	89.997.426	288.701.805	
	Conjunto Jardim Edite 2	9.520.000	5.770.814	3.749.186	
	Conjunto Estevão Balão	82.399.264	59.346.388	23.052.876	
	Gerenciamento HIS	55.440.797	25.872.585	29.568.213	
	Gerenciamento técnico de obras HIS (Estevão e Jardim Edite)	19.444.858	11.876.646	7.568.213	
	Gerenciamento social	35.995.939	13.995.939	22.000.000	
	Aluguel Social	31.857.174	23.186.620	8.670.554	
Prolongamento Av. Chucri Zaidan e Ponte Laguna					
	549.343.111	355.118.741	194.224.370	-	
	Estudos, planos e projetos	22.431.843	16.535.268	5.896.575	
	Execução Av. Chucri Zaidan e Complexo Burle Marx	494.862.662	338.583.473	156.279.189	
	Eletropaulo - remanejamento de redes	23.268.128	-	23.268.128	
	Manutenção da malha viária	8.780.479	-	8.780.479	
Parque do Chuvisco (obras)					
	17.785.508	9.756.230	8.029.279	-	
Desapropriações					
	1.366.888.829	1.156.097.512	196.431.436	14.359.881	
	Desapropriações (viário)	994.195.438	846.835.235	147.360.203	
	Desapropriações (HIS)	372.408.984	309.262.277	48.786.826	
	Investigação ambiental	284.407	-	284.407	
Metrô - aporte de recursos para Linha 17 Ouro					
	500.000.000	390.109.364	-	109.890.636	
Taxas de Administração/Remunerações (São Paulo Obras, SP Urbanismo, Outros Agentes)					
	398.140.418	165.491.641	58.633.974	174.014.803	
INTERVENÇÕES NÃO CONTRATADAS					
			A CONTRATAR	1.455.098.401	
HIS - Obras (projetos COHAB)					
	516.375.128				
	FASE 1 - Licitações 1 a 4 (1098 UH)			131.415.124	
	FASE 1 - Licitações 5 e 6 (506 UH)			60.720.001	
	FASE 2 (578 UH)			69.360.001	
	FASE 3 (2011 UH)			241.320.001	
	FASE 4 (113 UH)			13.560.001	
Vias Locais do Brooklin					
	819.500.003				
	Estudos, Planos e Projetos			15.500.001	
	Desapropriações			513.000.001	
	Obras			291.000.001	
Drenagem da Baía do Cordeiro					
	24.029.916				
Taxas de Administr/Remunerações (São Paulo Obras, SP Urbanismo, Outros Agentes)					
	95.193.353				
TOTAIS		6.715.972.406	3.159.769.670	896.262.171	4.115.038.967

Figura 2: Quadro financeiro detalhado utilizado em apresentação para o conselho gestor da OUCAE, na 42ª Reunião Ordinária, em 29/11/2016 (fonte: SÃO PAULO/Cidade, 2016b).

Foi iniciado, ainda, o controle especializado das desapropriações (fases e pagamentos realizados) em conjunto com a localização e o andamento das intervenções públicas no perímetro das operações urbanas, com vistas a facilitar a antecedência e a continuidade necessárias à execução das obras, muitas vezes adiadas ou demasiadamente prolongadas por descompasso no andamento das desapropriações.

Um exemplo dos benefícios da territorialização de informações foi a visualização, em mapas, dos terrenos desapropriados para atendimento habitacional, a área total destinada para habitação, a localização das comunidades que foram ou serão removidas e que devem ser atendidas, entre outros aspectos importantes para a gestão da política habitacional nos territórios das OUCs. Esses dados foram relacionados, ainda, às entidades responsáveis pela execução das obras, a situação de andamento dessas obras, valores pagos e a pagar, entre outros aspectos (*figura 3*).

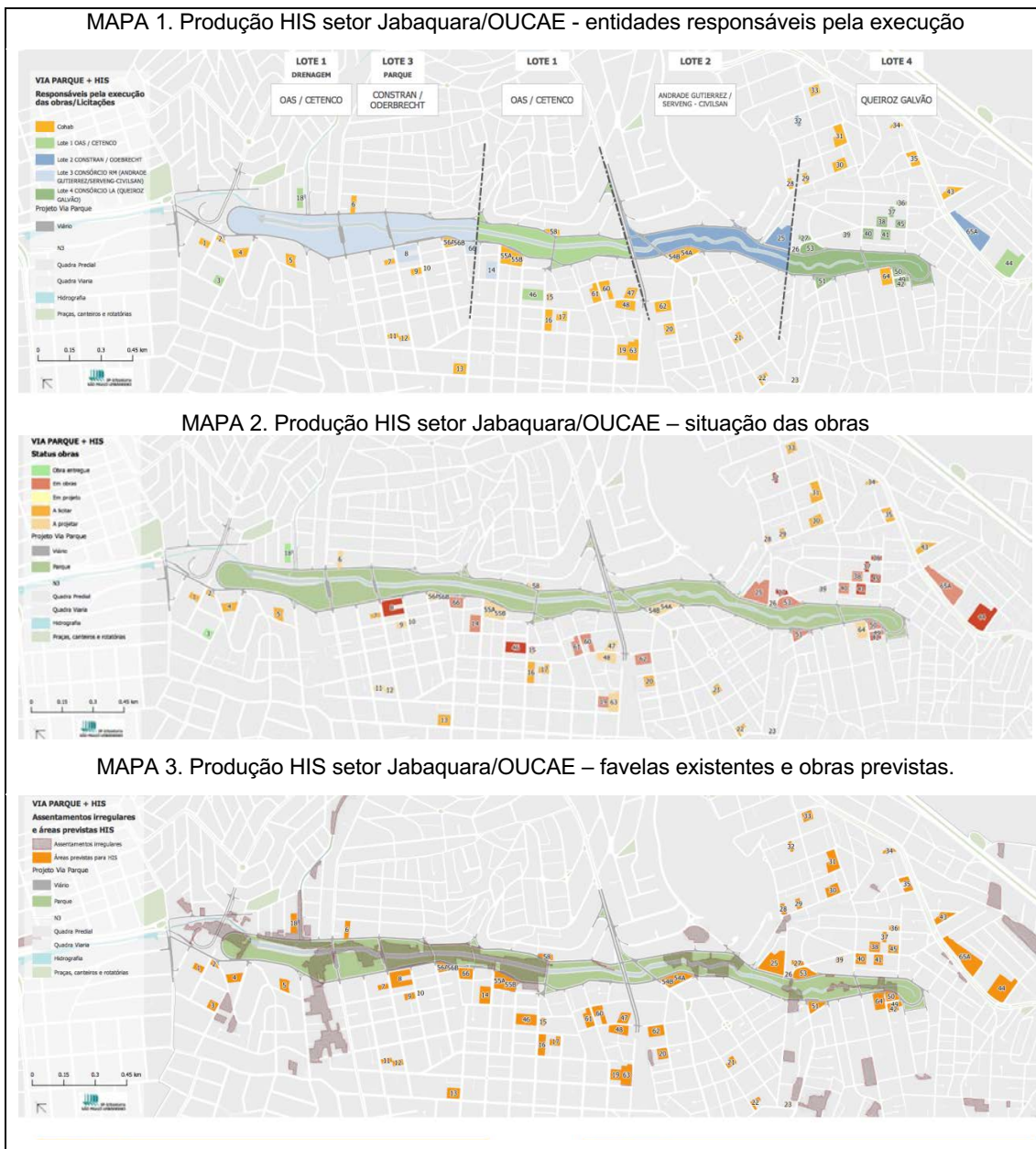


Figura 3: Mapeamento das obras de HIS previstas na OUCAE (fonte: SÃO PAULO/Cidade, 2016c).

No que se refere à participação do mercado imobiliário na transformação física do território das operações urbanas, até dezembro de 2016 foram sistematizadas mais de 700 propostas de adesão, correspondentes a 5,9 milhões de metros quadrados de área adicional de construção (*gráfico 1*).

As propostas de adesão referem-se aos pedidos de utilização de Cepacs, vinculando-os a um terreno situado no perímetro das operações urbanas consorciadas (OUCAE, OUCFL e OUCAB), ou de Outorga Onerosa do Direito de Construir, nas operações urbanas não consorciadas (OUCentro e antigas OUFL e OUAB). A espacialização dessas propostas permitiu visualizar sua localização, concentração e relação com o andamento das intervenções públicas, facilitando a compreensão dos resultados morfológicos da operação urbana, assim como a correlação entre intervenções do Poder Público e movimentos de mercado (*figura 4*).

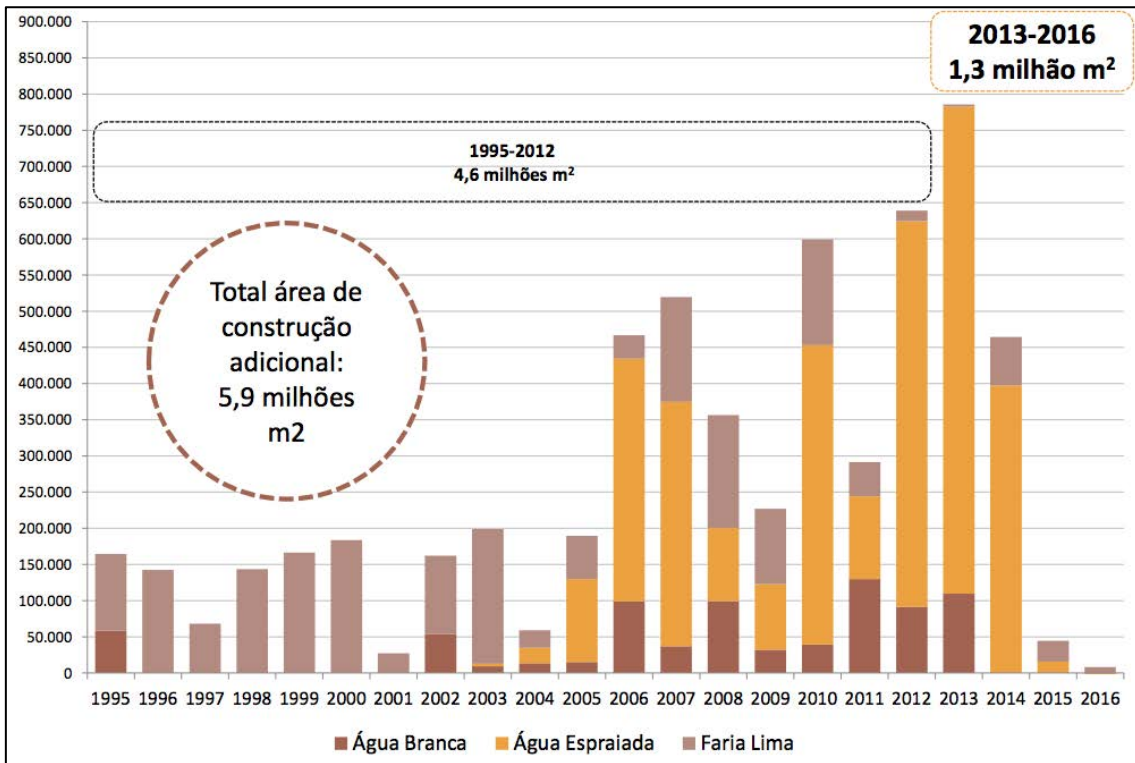


Gráfico 1: Área construída adicional consumida nas OUs vigentes em 2016, por ano (fonte: SÃO PAULO/Cidade, 2016d).

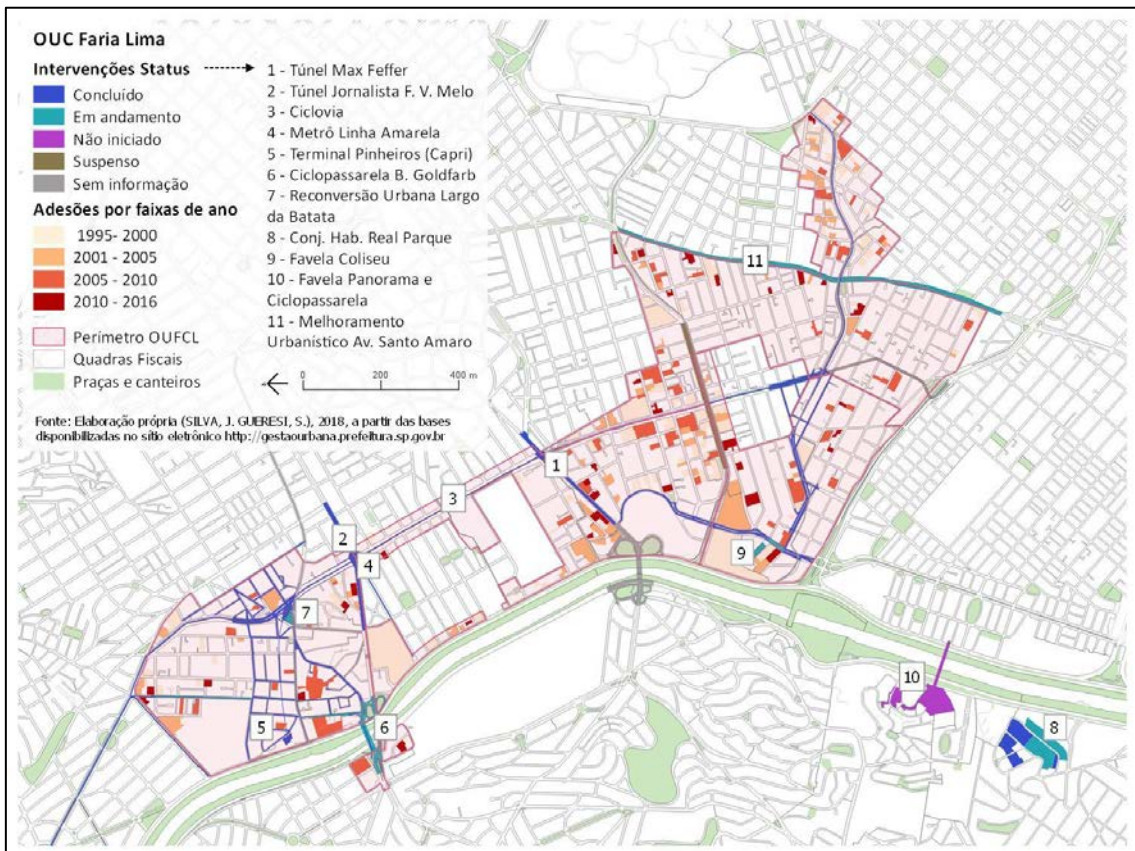


Figura 4: Adesões privadas e intervenções públicas, na OUCFL, até dez/2016 (fonte: Elaboração própria, a partir das bases disponibilizadas no sítio eletrônico Gestão Urbana).

Para divulgação das informações sistematizadas, em dezembro de 2016, foram disponibilizados, em sítios eletrônicos da prefeitura da cidade de São Paulo, os chamados “Cadernos das Operações Urbanas”¹⁸, para cada uma das OUs e uma visão geral sobre todas elas, bem como arquivos em formato aberto sobre as adesões privadas¹⁹ e as intervenções públicas²⁰, ampliando a transparência e as possibilidades de controle social.

Para além de facilitar o trabalho interno da prefeitura, a gestão de informações permite a outros agentes – órgãos de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público) e organizações da sociedade civil, conselhos gestores, universidades e municípios, por exemplo – acompanhar o andamento das operações urbanas e refletir de forma sistêmica sobre seus objetivos como instrumento de transformação. Além disso, ampliam a capacidade de interlocução entre agentes que dependem da realização das políticas públicas para atuar no território (mercado imobiliário, agentes econômicos que investem no território, famílias que moram ou pretendem morar na região, entre outros).

3.2. Coordenação das ações do Poder Público

Na experiência de São Paulo, como já visto, a empresa com atribuição legal pela gestão das operações urbanas tradicionalmente voltou-se mais para a análise da aplicação das leis das operações urbanas aos casos concretos de adesão – os empreendimentos –; à garantia de legalidade nos pagamentos realizados; e à organização das reuniões dos grupos gestores. Uma função operacional, que não exige, necessariamente, uma visão global sobre a operação.

As decisões prévias sobre gastos, a execução das obras de interesse coletivo previstas nas OUs e as ações de políticas setoriais como habitação, meio ambiente, transportes e preservação do patrimônio, por exemplo, dividiam-se entre diferentes esferas de decisão, centralizadas ou não no gabinete do prefeito (a depender da gestão) e a execução pelas secretarias específicas, em consonância com uma visão de que a implementação da política é mera decorrência das leis e decisões de governo.

Sem uma ação de coordenação, fica mais difícil o acompanhamento da transformação urbana que esteja (ou não) ocorrendo no território de intervenção, bem como para que escolhas mais informadas sejam feitas – pelo governo ou pelos representantes nos conselhos gestores das OUs.²¹

Em 2015, medida importante para o exercício do papel de coordenação sobre a implementação das operações urbanas foi a centralização orçamentária dos recursos das OUs na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), à qual era ligada a SP Urbanismo. Antes disso, a decisão sobre a utilização anual dos recursos arrecadados nas operações urbanas – que ficam em contas específicas, mas cuja destinação deve ser prevista a cada ano, na lei orçamentária – era tomada em negociações bilaterais da secretaria responsável pelo orçamento municipal com as unidades setoriais que executariam obras e intervenções.

Com a centralização na SMDU, a distribuição dos recursos passou a contar, também, com uma visão por operação urbana. Antes consideradas fonte de financiamento de obras distribuídas pelas políticas setoriais, as operações urbanas passaram a ser vistas também como centro de investimentos em uma porção da cidade, evidenciando e reforçando sua perspectiva territorial. Cada uma das operações urbanas passou a unidade gestora de orçamento, o que

permite o agrupamento de todos os gastos de cada uma delas no próprio sistema de execução orçamentária, aumentando a transparência. Até então, as despesas realizadas com os recursos das operações urbanas eram identificadas no campo projeto/atividade, dificultando o controle.

Essa medida foi complementada pela sistemática de acompanhamento dos contratos das obras financiadas com recursos das OUs, tratada no item 3.1. Antes, os contratos das operações urbanas se diluíam na lógica própria de acompanhamento e fiscalização de cada órgão executor e inúmeras faturas chegavam à SP Urbanismo de forma dispersa, para pagamento. Assim que esses documentos passaram a ser organizadas por OU, por intervenção e agregados por contrato, foi possível iniciar um controle sistêmico junto às demais secretarias, com atualização periódica.

Dessa forma, foi-se aprimorando o sentido de coordenação desempenhado pela empresa. A posse de informações estratégicas trouxe mais segurança para a tomada de decisões, principalmente sobre a destinação dos recursos financeiros; possibilitou a articulação intersetorial dentro do governo; além de fortalecer a ação junto aos atores externos, especialmente os integrantes dos conselhos gestores.

Destaque-se, como exemplo, a constituição do GT HIS – Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social, para acompanhamento das ações de provisão habitacional nas OU. Participavam, além da SP Urbanismo, os órgãos responsáveis pelas políticas de habitação e pela execução de obras: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e a SP Obras. Esse espaço de acompanhamento, não institucionalizado, consistia na realização de reuniões quinzenais e supriu a carência que existia no fluxo de troca de informações, permitindo a solução de entraves e maior rapidez nas decisões. A iniciativa permitiu a retomada e revisão de vários projetos arquitetônicos de empreendimentos de HIS e a preparação para novas contratações, além de uma visão mais clara sobre gastos com obras e com auxílio aluguel.²²

Outro exemplo foi a gestão dos instrumentos de parceria com o governo do estado de São Paulo para financiamento das obras do metrô, nas OUCFL e OUCAE. A existência de contratos sobrepostos permitia que as obrigações a serem cumpridas pelas partes tivessem diferentes interpretações. Os contratos antigos foram encerrados, permanecendo apenas o mais recente. Informações detalhadas sobre a parceria, levadas aos conselhos gestores, resultaram em uma decisão do conselho gestor da OUCAE para que não houvesse novos repasses até que fossem prestadas contas sobre as obrigações assumidas pelo governo estadual e ainda não cumpridas.²³

A SP Urbanismo passou a realizar, ainda, reuniões multilaterais sempre que houvesse necessidade de discussão interna ao governo municipal. Intensificou-se a realização de reuniões prévias aos encontros dos grupos de gestão, para promover a interação entre órgãos, organizar a representação de governo nos colegiados e facilitar a superação de empecilhos ao andamento das intervenções.

Assim, a SP Urbanismo teve a oportunidade, em muitos episódios, de atuar como mediadora da realização das operações urbanas, extrapolando o papel de agente de tramitação financeira e organizador das reuniões dos conselhos gestores. Buscou-se que os órgãos prestassem contas aos conselheiros com

base em uma visão territorial íntegra, articulada no tempo e às demais intervenções em andamento, devolvendo à coletividade informações claras sobre o que foi feito.

3.3. *Relação com a sociedade civil*

Nesta sessão, serão abordados aspectos relacionados à dinâmica dos grupos gestores propriamente ditos e ao processo de atendimento ao público. Entende-se que são aspectos complementares, como acessos institucionalizados de atores externos aos agentes públicos.²⁴

O fato de as operações urbanas terem uma estrutura formal de gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil é uma exigência do Estatuto da Cidade²⁵, em consonância com as diretrizes a serem seguidas na política urbana, entre as quais está a gestão democrática.

As representações nos conselhos gestores das OUs na cidade de São Paulo podem ser agrupadas em cinco segmentos: (i) órgãos da administração pública; (ii) setores empresariais, com destaque para representantes do setor imobiliário; (iii) movimentos de moradia e população afetada pela intervenção; (iv) entidades acadêmicas e profissionais; e (v) organizações não governamentais (*tabela 1*).

Mudança relevante trazida pela revisão da OUCAB, em 2013, foi a exigência de escolha de representantes dos moradores e trabalhadores do perímetro por eleições realizadas a cada dois anos, assim como as entidades que representam segmentos enunciados na lei devem ser renovadas ou confirmadas no mesmo intervalo de tempo. Essas medidas favorecem que haja alternância e renovação, bem como fortalece a representatividade dos integrantes do conselho. Nas três OUs mais antigas – Centro²⁶, Faria Lima e Água Espraiada – há organizações da sociedade civil específicas nominadas na própria lei, cristalizando uma legitimidade que, na realidade, pode mudar com o tempo.

Aspecto relevante a ser considerado no caso das operações urbanas é que, de partida, há assimetria entre os que perdem espaço e direitos no território de intervenção e aqueles que obtêm vantagens com a operação. Essa diferença está expressa nas próprias definições do Estatuto da Cidade, que trata, na seção das operações urbanas consorciadas, da “população diretamente afetada pela operação” e dos “proprietários, usuários permanentes e investidores privados” que utilizam os “benefícios previstos”.

Enquanto os ganhos de uns são ponto de partida e objetivo da OU, que cria *atrativos* para o mercado imobiliário e investimentos privados, eventuais conquistas de outros exigem muita resistência, luta e apoio de outros atores. Essa assimetria pode ser agravada na implementação da política, por mecanismos reprodutores de desigualdades como falhas de representatividade, instrumentação seletiva e atraso da participação (PIRES, 2019; GOMIDE *et al*, 2019).

Os demais segmentos representados nos grupos gestores, além de agregar suas próprias questões ao debate, somam apoio a um ou outro daqueles segmentos mais representativos dos conflitos inerentes ao arranjo das operações urbanas, confirmando a natureza desses conselhos como espaço de disputas e alianças. Nesse contexto, o poder público tem duplo papel. Os órgãos que têm assento nos conselhos têm interesses próprios, recursos de poder e voto. Ao mesmo tempo, é o poder público que coordena e alimenta os conselhos

gestores. Com a prerrogativa de convocar as reuniões e, principalmente, de fornecer as informações que subsidiam os demais conselheiros, a prefeitura tem poder de influenciar o conteúdo das decisões, as condições de intervenção da sociedade civil e, por consequência, a capacidade de deliberação dos conselhos gestores.

A relação com os grupos gestores teve papel central no processo de reorganização da gestão das operações urbanas no período tratado. Primeiro, pela própria criação de uma unidade administrativa responsável pela gestão participativa, nos moldes do que havia sido feito na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano²⁷.

A observância de ritos e prazos para convocação e elaboração de atas das reuniões dos conselhos; o registro em áudio de todos os encontros; e a construção de um modelo padrão para apresentação evolutiva de informações, atualizadas a cada reunião, foram iniciativas que se mostraram valiosas para ampliar a capacidade de discussão e decisão dos conselheiros. Foram marcas de uma gestão mais voltada à participação social, considerando-se os grupos gestores como espaços privilegiados para avaliação e debate das informações sistematizadas e tornadas públicas, tratadas no item 3.1 deste artigo.

A importância dada à gestão participativa teve expressão, também, na articulação das representações dos órgãos públicos nos conselhos gestores. Buscou-se garantir a indicação de dirigentes ou de funcionários que contassem com efetivo respaldo da direção desses órgãos para participação nos conselhos. Além disso, em várias ocasiões, dirigentes de primeiro escalão (secretários e subprefeitos) participaram de reuniões, apresentando propostas e mesmo disputando decisões.

Considerando que interessa aos governos que as ações e o andamento das operações urbanas se alinhem o mais possível a seus programas de governo, pois se trata de volume considerável de recursos de investimentos e milhares de pessoas envolvidas, é democrático que esses interesses sejam apresentados e discutidos no âmbito dos grupos gestores. Preparar os representantes governamentais para uma atuação qualificada e articulada foi medida adotada com vistas a fortalecer os conselhos como espaços públicos de tomada de decisão. Com efeito, sempre que decisões sobre temas que deveriam ser compartilhados com a sociedade civil são deslocadas para outros espaços de poder, os conselhos perdem capacidade de intervenção sobre o andamento da operação urbana.

Assim, em complementação, o acesso dos atores externos aos agentes públicos via estrutura administrativa, fora dos conselhos, também foi objeto de atuação, considerando-se que, quanto mais acessos um agente externo tiver no dia a dia da administração, maiores serão suas possibilidades de influenciar decisões do poder público e menor importância ele dará às disputas por decisões dentro dos conselhos gestores.

Empreendedores e representantes do mercado imobiliário têm espaços tradicionais de acesso cotidiano: (i) a abertura de processos administrativos para submissão das propostas de vinculação de Cepac ou Outorga Onerosa do Direito de Construir e (ii) o chamado atendimento ao público.

No caso das OUs, os casos concretos (projetos e empreendimentos) de participação na operação urbana eram discutidos em atendimentos realizados diretamente pelos técnicos que analisavam os processos, por exemplo. Caso-a-

caso, era difícil estabelecer claramente os limites de influência dos interessados sobre suas próprias demandas, sugerindo abordagens e interpretações. Da mesma forma, o esclarecimento de dúvidas pelos técnicos da prefeitura nos dias reservados para atendimento ao público, sem que elementos concretos já tivessem sido apresentados oficialmente, poderiam se transformar em uma espécie de manifestação prévia, a orientar a atuação dos particulares. Outro fluxo frequente no espaço de atendimento era de corretores de imóveis, que usavam as informações obtidas junto aos técnicos qualificados para vender imóveis.

A premissa das mudanças realizadas foi que o atendimento ao público deveria ser o mais padronizado possível. Há diferenças, por exemplo, entre empreendedores e construtoras - que possuem equipes técnicas de advogados e arquitetos - e moradores da região - que não dispõem da mesma assessoria para interlocução com técnicos da Prefeitura, assim como entre empreendedores sediados em São Paulo e em outros locais para comparecer aos órgãos públicos. Ora, com diferentes condições técnicas, de tempo ou mesmo de disponibilidade para esses atendimentos, as condições de igualdade podem ser prejudicadas se o atendimento fosse demasiado específico e sobre casos concretos.

O atendimento ao público passou, então, à responsabilidade da unidade de participação social, entendido como interface de relação do poder público com a sociedade civil, pautando-se, portanto, pelos princípios da publicidade e da impessoalidade. Ampliou-se a equipe que poderia realizar os atendimentos, com base em orientações e informações gerais sistematizadas. As questões específicas dos casos concretos passaram a ser formalmente protocoladas e respondidas mediante registro nos processos administrativos. Os técnicos responsáveis pelos processos só seriam acionados em casos minoritários, em que os interessados tivessem sido notificados pela administração para esclarecimentos, por exemplo.

Esse redirecionamento da lógica de atendimento ao público trouxe outra demanda de gestão: o registro eletrônico de entrada e tramitação de processos administrativos. A prefeitura de São Paulo já vinha passando pelo processo de informatização da tramitação de documentos havia anos. Entretanto, os processos referentes às OUs continuavam desatualizados nos sistemas. Quase 200 processos administrativos foram registrados eletronicamente, permitindo maior agilidade no atendimento ao público e transparência na gestão.

Em um primeiro momento, a reorganização do atendimento ao público e de registro de processos administrativos foi motivo de resistências externas e internas. O controle sobre a relação direta entre representantes dos interessados nos processos e os técnicos responsáveis pelas análises foi recebida quase como uma supressão de direitos pelos particulares e como um sinal de desconfiança pelos funcionários. Não tardou, porém, que se evidenciasse a segurança que procedimentos-padrão conferem aos trabalhadores e ao público da operação urbana. A disponibilidade de informações, que permitam uma visão geral do andamento da OU, assim como a possibilidade de acompanhar publicamente o andamento de processos ou o consumo de estoque de potencial construtivo, são medidas que beneficiam desde o mercado imobiliário até os movimentos sociais.

Tabela 1: Composição das representações da sociedade civil nos conselhos gestores das OUCs da cidade de São Paulo (fonte: elaboração própria, a partir das informações disponíveis no sítio eletrônico da SP Urbanismo.)

	OUCentro* (1997)	OUCFL (2001)	OUCAE (2004)	OUCAB (2013)
EMPRESÁRIOS	Mercado imobiliário/construção civil			01 Representante de EMPRESÁRIOS COM ATUAÇÃO NO SETOR, eleito a cada dois anos ATUAL: Titular: Associação Comercial de São Paulo (ACSP) Suplente: Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC)
	Sindicato das Empresas de Compra, Venda Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI)	SECOVI Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP)	SECOVI APEOP	
	Outros Empresários			
	Associação Comercial de São Paulo (ACSP) Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)	-	-	
MOVIMENTOS DE LUTA POR MORADIA / POPULAÇÃO AFETADA	Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	União de Movimentos de Moradia	União de Movimentos de Moradia	01 representante dos MOVIMENTOS DE MORADIA com atuação na região, eleitos a cada dois anos ATUAL: Titular: Associação dos Trabalhadores sem Terra da Zona Oeste Suplente: Associação dos Trabalhadores sem Terra da Zona Oeste
		Associação dos representantes dos Moradores de Favela do Perímetro da OUCFL	Associação dos representantes dos Moradores de Favela – Perímetro da OUCAE	03 representantes de MORADORES DO PERÍMETRO, eleitos a cada dois anos 02 Representantes de MORADORES DO PERÍMETRO EXPANDIDO, eleitos a cada dois anos
ENTIDADES PROFISSIONAIS E ACADÊMICAS	Instituto de Engenharia (IE)	IE	IE	01 Representante de ENTIDADES PROFISSIONAIS, ACADÊMICAS OU DE PESQUISA, eleito a cada dois anos ATUAL: Titular: IAB/SP Suplente: FAU/USP
	Instituto de Arquitetos do Brasil – Seccional SP (IAB/SP)	IAB/SP	IAB/SP	
	Sindicato dos trabalhadores em bancos	FAU/USP Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SP	FAU/USP Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SP	
ONGs	Movimento Defenda São Paulo	Movimento Defenda São Paulo	Movimento Defenda São Paulo	01 Representante de ONGs eleito a cada dois anos ATUAL: Titular: Instituto Rogacionista Santo Anibal Suplente: Instituto Rogacionista Santo Anibal
	Associação Viva o Centro			

*Revogada em 2022.

Conclusão

Viabilizar transformações no território urbano mediante instrumentos urbanísticos de intervenção que prometem financiar grandes investimentos tem se mostrado uma opção atraente para as municipalidades, submetidas à escassez de recursos públicos para promover os interesses de governo para o qual foram eleitos.

Porém, no caso das operações urbanas, para além das críticas sobre as contradições intrínsecas ao próprio instrumento, por retroalimentar a valorização apropriada por proprietários particulares, a execução do plano das OUs vigentes - as mais antigas - tem se mostrado morosa, incompleta e pouco eficiente na materialização da transformação pretendida.

O arranjo que supostamente garantiria a fonte de recursos para atender a necessidades de interesse público (da coletividade), na prática de sua implementação revelou vultosos dispêndios de recursos para um fraco desempenho urbanístico: obras lentas e incompletas, com altos custos de gerenciamento, desapropriações desordenadas em descompasso com as obras, desempenho pífio na provisão habitacional. Os problemas enfrentados no dia a dia da administração pública não foram sanados pela disponibilidade de recursos.

As disputas entre os que ganham e os que são prejudicados pela intervenção são assimétricas desde a definição do instrumento de reestruturação urbanística. A flexibilidade nas regras urbanísticas, outorgada no momento de aprovação da OU, imediatamente produz valorização da terra, beneficiando proprietários, e é capturada pelos agentes imobiliários produtores do espaço, que passam a negociar seus produtos com a perspectiva de realização da transformação prometida. A partir de então, a valorização é retroalimentada pela própria transformação morfológica viabilizada pelos empreendimentos privados e pela realização das obras públicas priorizadas.

Por sua vez, a parcela da sociedade que só será beneficiada se uma parte das obras públicas embutidas na operação urbana forem realizadas continua à espera dos benefícios prometidos e se vê desprovida de recursos mais efetivos para incidir na tomada de decisões, mesmo participando dos grupos gestores. É permanente a luta para tentar manter o mínimo ganho social que aparentemente havia sido conquistado na aprovação das leis ou em decisões colegiadas.

O poder público continua se dedicando a formatar e propor novas intervenções urbanísticas, por meio de novas operações urbanas ou outros arranjos, como áreas de intervenção urbana, com fundamentos bastante semelhantes aos das antigas OUs, supostamente aprimorados. As inovações ainda não lograram ser implementadas, impedindo sua avaliação, mas os desenhos em discussão e alguns poucos projetos aprovados mostram que problemas são agravados pela proliferação de instrumentos sobrepostos, o que borra as estruturas de governança desses projetos, impedindo ou adiando contestações.

Neste artigo, pretendeu-se demonstrar que a implementação desses arranjos e, portanto, a gestão pública, também se constituem como espaço de disputa para que as relações conflituosas que caracterizam o território das OUs se mantenham mais ou menos assimétricas entre diferentes atores e para evitar que desigualdades socioterritoriais sejam aprofundadas por mecanismos e procedimentos de implementação.

Com base na literatura do campo das políticas públicas que argumenta que arranjos de implementação podem ativar ou não capacidades estatais que potencializam as políticas (PIRES e GOMIDE, 2021), registrou-se a experiência de gestão das operações urbanas na cidade de São Paulo, no período 2013-2016, demonstrando como a coordenação pelo poder público e algumas iniciativas de gestão podem ampliar as possibilidades de influência e controle social sobre as operações urbanas; promover eficiência no uso dos recursos; estimular a priorização de obras que beneficiam a coletividade; e instituir maior controle sobre a concessão dos benefícios aos empreendedores, de forma equânime e transparente. Nesse sentido, pode-se afirmar que as medidas relatadas contribuíram para ativar capacidades técnico-administrativas e políticas que podem contribuir para melhorar a implementação das operações urbanas.

A (re)discussão conceitual e revisões sobre os arranjos de implementação de transformação urbana, frente à proposição de novos modelos de parcerias público-privadas e à modelagem de novos arranjos e instrumentos urbanísticos, requer aprofundar as reflexões sobre governança urbana e gestão pública. As estruturas de governo têm papel fundamental na participação da sociedade civil, formal ou informalmente, na tomada de decisões pelos grupos gestores e no exercício do controle social. Os arranjos de implementação das políticas influenciam resultados, distribuem poder e recursos. Assim, podem contribuir para reduzir, manter ou aprofundar desigualdades.

A gestão das operações urbanas vigentes há mais de duas décadas revelou problemas básicos relacionados à gestão de informações, coordenação de ações públicas e relação com a sociedade civil. Não se trata apenas de avaliar a adequação da estrutura formal de governança, mas também refletir sobre a forma como ela foi apropriada e conduzida durante a implementação das operações urbanas, frente aos conflitos sociais, às necessidades coletivas e à velocidade de modificações nas formas de produção do espaço urbano.

Em continuidade a este trabalho, merecem ser levantadas as (des)continuidades das ações nas gestões seguintes, bem como consequências não captadas. Ademais, há outros fatores que influenciam a tomada de decisão nos processos de transformação do território, que extrapolam iniciativas de gestão, como mostram inúmeros trabalhos no campo dos estudos urbanos críticos. As relações entre as medidas adotadas na experiência aqui relatada e os resultados concretos nos territórios das operações urbanas é assunto que ainda precisa ser aprofundado. Considerando que capacidades foram ativadas, logrou-se melhorar os resultados concretos das operações urbanas e em que medida?

Não obstante, registra-se que escolhas feitas durante o processo de implementação de uma política podem instrumentalizar um maior número de atores sociais, promover mais conquistas coletivas e garantir direitos fundamentais a grupos vulneráveis ou, ao contrário, reforçar exclusão, concentração e conflitos em uma implementação incompleta.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Isadora Marchi de. **Entre crenças e compromissos**: projeto urbano de interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.

BICHIR, Renata. “Governança multinível”. In: **Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.19, dezembro 2018. p. 49-55.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. “Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental”. In: **Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.19, dezembro 2018.

D’ALMEIDA, Carolina Heldt de; GUERESI, Simone. “Plano Diretor e Operações Urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana”. In Cadernos FGV Projetos: Cidades Sustentáveis, São Paulo, março de 2018.

_____. **Concessa venia. Estado, empresas e a concessão do espaço urbano**. Tese (Doutorado). Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Carlos, 2019.

FERREIRA, Paulo Emílio Buarque. **O filé e a sobra**: as favelas no caminho do capital imobiliário. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão** - duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001. v. 1. 256 p.

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

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. “Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas”. In: _____ (eds). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

_____; MACHADO, Rafael Amorim; PEREIRA, Ana Karine. Implementação de projetos de infraestrutura e (re) produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. In: PIRES, Roberto (org). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro, Ipea, 2019. p. 179-200.

GUERESI, Simone. “A *matrioska* de instrumentos urbanísticos nos Projetos de Intervenção Urbana em São Paulo”. In: Enanpur, XIX, Blumenau, 2022. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT10_SEM_776_519_2_0211215190554.pdf>. Acesso em: 18/12/2022.

HILL, Michael; HUPE, Peter. “Implementation Theory: the top-down/bottom-up debate”. In: _____. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. Sage Publications, 2002.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. “A ação pública abordada pelos seus instrumentos”. **Revista Pós Ciências Sociais**. v.9, n.18, jul/dez. 2012.

LESSA, Marília Mayumi Kotaki Rollemberg. **A governança dos projetos de desenvolvimento urbano**: um estudo das Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

LEVI-FAUR, David. “From ‘big government’ to ‘big governance’? In: LEVI-FAUR, David. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MALERONKA, C. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

MARQUES, Eduardo César Leão. “Why do local governments produce redistributive urban policies?” **Journal of Urban Affairs**. DOI: 10.1080/07352166.2021.1881405.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

NASTARI FERNANDES, Camila. **O planejamento urbano na cidade de São Paulo**: persistências e mudanças institucionais ao longo de quatro décadas (1983-2020). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2022.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. “Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas”. In: _____ (eds). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

_____; GOMIDE, Alexandre. “Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas”. In: IPEA. **Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 19, dez 2018.

_____. “Introdução”. In: PIRES, Roberto (org). **Implementando Desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>.

_____; GOMIDE, Alexandre. “Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões”. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 29, Jun 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art5>.

RHODES, Roderick Arthur William. “Waves of governance”. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. “Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto”. Parte 1 a 5. In: **Arquitextos, Texto Especial nº 295**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br>> Acesso em: 18/12/2022.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. “Parcerias Público-Privadas e habitação social: vínculos perversos”. In: ROLNIK et al (org). **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018. Disponível em <<http://www.labcidade.fau.usp.br/livro-analisa-as-ppps-urbanas-e-seu-impacto-sobre-as-cidades-brasileiras-2/>>

_____; NUNES, Flávia. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. Publicado por OservaSP, 25 maio de 2018. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2018/05/25/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>>. Acesso em: 04/10/2022.

_____. “Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá, Colombia”. **International Journal of Housing Policy**, 19:3, 2019, 385-410. DOI: [10.1080/19491247.2019.1613870](https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1613870)

SÃO PAULO. Cidade. SP Urbanismo. Operação Urbana Consorciada Água Espriada: 36ª Reunião Ordinária. 24/05/2015. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/apresentacao_36_ro_ggoucae_24_fevereiro_2015.pdf> Acesso em 18/12/2022.

SÃO PAULO. Cidade. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Gestão 2013-2016. **A política urbana em São Paulo**: experiência e projetos. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, SP Urbanismo, Representação da UNESCO no Brasil, 2016a. Disponível em <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/A-politica-urbana-em-Sao-Paulo.pdf>> Acesso em 14/12/2022.

SÃO PAULO. Cidade. SP Urbanismo. Operação Urbana Consorciada Água Espriada: 42ª Reunião Ordinária. 29/11/2016b. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/GGOUCAE_42a_RO_2016_11_29_apresentacao_final.pdf> Acesso em 18/12/2022.

SÃO PAULO (Cidade). SP Urbanismo. Caderno Operação Urbana Água Espriada. São Paulo: SP Urbanismo, 2016c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/OUCAE_caderno_GESTAOURBANA.pdf> Acesso em 20/12/2022.

SÃO PAULO (Cidade). SP Urbanismo. Caderno Gestão das Operações Urbanas na Cidade de São Paulo. São Paulo: SP Urbanismo, 2016d. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALANÇO_GERAL.pdf> Acesso em 20/12/2022.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. **A constituição social da financeirização urbana no Brasil**: o papel das Operações Urbanas com Cepac. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC. Santo André, 2019.

_____; DIAS, Nilcio. “Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação”. In: Enanpur, XVIII, Natal/RN, 2019. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=636>> Acesso em: 19/12/2022.

VAN WILDERODE, Daniel Julien. **Desregulamentação urbana**: as operações interligadas. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

¹ Versão preliminar deste trabalho foi apresentada pelas autoras no XXXVI Congresso Internacional da Associação de Estudos Latinoamericanos (LASA), em Barcelona, Espanha, em maio de 2018.

² Os primeiros estudos que culminaram no Projeto de Lei da Operação Urbana Consorciada Bairros Tamandateí (PL 723/2015) iniciaram em 2002, ainda como operação urbana Diagonal Sul. A partir de 2009, houve a contratação de um consórcio para continuar os estudos, passando a ser chamada de Mooca-Vila Carioca. O projeto de lei se consolidou somente em 2015, após a aprovação do novo Plano Diretor (Lei 16.050/2014), que determinou que a proposta deveria ser encaminhada ao legislativo municipal até 2015. Ver arquivos disponíveis em <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/oucbt/>> Acesso em 17/12/2022.

³ Sobre os PIUs ver Almeida (2020), D’Almeida (2019), Guerresi (2022), Santoro e Nunes (2018).

⁴ PIUs previstos para os Arcos do Setor Orla Fluvial, a partir do PDE 2014: PIU Arco Tietê, de 2016 (AIU); PIU Arco Jurubatuba, de 2017 (AIU); e Arco Pinheiros, de 2018 (AIU). Embora enviados os projetos de lei para Câmara de Vereadores, conforme cronologia definida pelo PDE, nenhum deles foi aprovado. Está em fase de discussão inicial o PIU Setor Leste, ainda sem instrumento definido.

⁵ Estudos paralisados no próprio executivo (como as operações urbanas propostas a partir do PDE 2002, em regiões como Vila Leopoldina-Jaguare e Carandiru-Vila Maria, Lapa-Brás); projeto de lei parado no legislativo (como o PL 723/2015, da OUCBT, aprovado apenas em 1ª instância); ou por questionamentos judiciais provocados pela sociedade civil (Operação urbana Vila Sônia).

⁶ A publicação *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, de Pressman e Wildawski (1973), foi um marco inaugural desses estudos.

⁷ Não se trata das abordagens mais tradicionais sobre as capacidades coercitivas, administrativas, territoriais e fiscais, que diferenciam o Estado do mercado e da sociedade civil. Alternativamente, os autores adotam uma perspectiva relacional, que foca nas configurações das relações entre os atores envolvidos em uma política específica e toma os arranjos institucionais como centro de análise (PIRES e GOMIDE, 2021).

⁸ As empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, propriedade única do Estado, administradas exclusivamente pelo Poder Público e vinculadas a um ente estatal, com finalidade econômica ou de prestação de serviços públicos. O capital é formado unicamente por recursos públicos. No caso da SP Urbanismo, trata-se de empresa pública vinculada à secretaria municipal responsável pela política de desenvolvimento urbano.

⁹ No XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), foi realizada uma Sessão Livre denominada “Um olhar para o urbanismo de dentro da gestão pública: a trajetória da EMURB no planejamento urbano paulistano”, no dia 25/05/2022. A apresentação da representante da empresa SP Urbanismo retratou o que seria o histórico da empresa por meio da evolução das operações urbanas até os PIUs.

¹⁰ Conforme “Nota de Esclarecimento”, de 14/02/2013. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=38039#:~:text=Dr.,a%20licen%C3%A7a%20ambiental%20j%C3%A1%20emitida> Acesso em 13/12/2022.

¹¹ Ver em Nastari Fernandes (2022, p. 260) quadro-resumo da evolução da área de operações urbanas na estrutura administrativa da SP Urbanismo.

¹² Ver <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>> Acesso em 18/12/2022.

¹³ Ver <<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>> Acesso em 18/12/2022.

¹⁴ Conforme constatou Maleronka (2010): “Nas suas apresentações iniciais, a EMURB inclui um relatório financeiro relativamente detalhado da OUC. Porém, apesar de ter ciência das receitas disponíveis, o custo dos investimentos previstos – informação essencial para se definir efetivamente as prioridades de investimento – raramente é mencionado. Ou seja, no processo de gestão dessa operação urbana consorciada [OUCAE] aspectos econômico-financeiros e físico-urbanísticos são tratados de forma absolutamente independente” (p. 144).

¹⁵ Bases unificadas sobre as participações privadas relativas a dezembro de 2015 e dezembro de 2016 foram disponibilizadas em formato aberto, no sítio eletrônico da prefeitura, para permitir comparação com as informações que eram divulgadas até então: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU_Adesoes-Privadas_Posic%C3%A7%C3%A3o_dezembro_2015.csv>; <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU_Adesoes-Privadas_Posic%C3%A7%C3%A3o_dezembro_2016.csv>. Acesso em: 20/12/2022.

¹⁶ Foram desenvolvidas capacidades técnicas para manuseio de diferentes ferramentas cartográficas: SIG, representação vetorial/desenho assistido por computador (CAD), cartografia em papel etc.

¹⁷ Ver em Lessa (2021) as mudanças na atuação dos representantes da sociedade civil no Conselho Gestor da Operação Urbana Consorciada Água Espreada a partir da apresentação dessas informações, especialmente a reavaliação de prioridades e as discussões da revisão da lei da OUCAE.

¹⁸ A gestão 2017-2020 publicou novos cadernos das operações urbanas, em 2021, mantendo a prática com uma estrutura das publicações ligeiramente diferente.

¹⁹ Bases geo sobre as participações privadas, por operação urbana, disponíveis em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/ADESÕES-OUCAE.rar>>; <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ADESÕES-OUCAE.rar>>; <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/ADESÕES-OUCENTRO.rar>>; <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/ADESÕES-OUFCFL.rar>>. Acesso em: 14/12/2022.

²⁰ Bases geo sobre as intervenções públicas disponíveis em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/INTERVENÇÕES-OUCAE.rar>>; <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/INTERVENÇÕES-OUCAE.rar>>; <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/INTERVENÇÕES-OUCENTRO.rar>>; <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/INTERVENÇÕES-OUFCFL.rar>>. Acesso em: 14/12/2022.

²¹ Não se defende, aqui, um ou outro modelo organizacional para essa coordenação. Ela pode ser feita de forma colegiada entre diversos órgãos; por uma unidade específica que tenha essa atribuição; ou pela alta direção da prefeitura, por exemplo.

²² Ver informe sobre as ações do grupo na 41ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão da OUCAE, realizada no dia 30/08/2016 (p. 5-6). Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/GGOUCAE_41a_RO_ata_2016_08_30.pdf. Acesso em 14/12/2022.

²³ Ver ata da 42ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão da OUCAE, realizada no dia 29/11/2016 (p. 8-9). Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/GGOUCAE_42a_RO_ata_2016_11_29.pdf. Acesso em: 14/12/2022.

²⁴ Uma análise mais aprofundada da influência dos atores externos sobre as decisões governamentais exigiria que fossem tratadas, ainda, as relações e contatos informais, inclusive ilegais (MARQUES, 2013).

²⁵ Art. 33 da Lei Federal 10.257/2001: “Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo: (...) VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”.

²⁶ A Operação Urbana Centro foi revogada, em agosto de 2022, pelo PIU Setor Central, cujo conselho gestor ainda não foi instalado. Por essa razão, mantiveram-se as informações sobre a Comissão Executiva da OU Centro.

²⁷ Em 2013, foi criada, no gabinete do secretário da SMDU, a Assessoria de Participação Popular e Comunicação (APPC), responsável por elaborar metodologias e coordenar processos participativos.