

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E ZAC: ANÁLISE DAS DIFERENÇAS E INFLUÊNCIAS NO PLANEJAMENTO URBANO

Alfredo Rossoni Luvison
UFRGS | rl.alfredo@gmail.com

Sessão Temática 9: Cidade, história e cultura em disputa

Resumo: O instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) é muito estudado pela academia, mas pouco se sabe sobre a ZAC, instrumento francês que é frequentemente citado como modelo de inspiração. O modelo da ZAC é pouco ou superficialmente analisado e seu conhecimento é fundamental para que se estabeleça a comparação entre os dois instrumentos, a fim de compreender a origem da OUC. O objetivo deste trabalho é, dessa forma, compreender se há de fato uma equivalência e uma influência do modelo francês sobre o brasileiro a partir da caracterização do instrumento da ZAC e da reconstituição histórica da criação da Operação Urbana (OU) em São Paulo, quando a experiência francesa foi objeto das discussões entre aqueles que desenvolviam a ferramenta brasileira. Pelas características identificadas, constata-se que se trata de instrumentos distintos e não equivalentes e que, apesar do conhecimento da ZAC entre os técnicos que desenvolviam o modelo da OU, o modelo francês de planejamento urbano foi deixado de lado no momento de efetiva implementação das operações em São Paulo.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada; ZAC; Zone d'Aménagement Concerté

CONSORCIATED URBAN OPERATION AND ZAC: ANALYSIS OF DIFFERENCES AND INFLUENCES IN URBAN PLANNING

Abstract: The instrument of the Consorciated Urban Operation (OUC) has been widely studied by academy, but little is known about the ZAC, a French instrument that is often cited as a model of inspiration. The ZAC model has been poorly or superficially analyzed, and its knowledge is essential to establish a comparison between the two instruments in order to understand the origin of the OUC. The objective of this study is, therefore, to understand whether there is in fact an equivalence and an influence of the French model on the Brazilian one, based on the characterization of the ZAC instrument and the historical reconstruction of the creation of the Urban Operation (OU) in São Paulo, when the French experience was the subject of discussions among those who developed the Brazilian tool. Based on the characteristics identified, it is clear that these are distinct and not equivalent instruments and that, despite the knowledge of the ZAC among the technicians who developed the OU model, the French model of urban planning was left aside when the operations were effectively implemented in São Paulo.

Keywords: Operação Urbana Consorciada; ZAC; Zone d'Aménagement Concerté

OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA Y ZAC: ANÁLISIS DE DIFERENCIAS E INFLUENCIAS EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Resumen: El instrumento de Operación Urbana Consorciada (OUC) es ampliamente estudiado por el mundo académico, pero se sabe poco sobre el ZAC, un instrumento francés que a menudo se cita como modelo de inspiración. El modelo ZAC es poco o superficialmente analizado y su conocimiento es fundamental para establecer una comparación entre ambos instrumentos, con el fin de comprender el origen de la OUC. El objetivo de este trabajo es, por tanto, comprender si existe efectivamente una equivalencia y una influencia del modelo francés sobre el modelo brasileño a partir de la caracterización del instrumento ZAC y la reconstrucción histórica de la creación de la Operación Urbana (OU) en São Paulo, cuando la experiencia francesa fue objeto de discusiones entre quienes desarrollaron la herramienta brasileña. De las características identificadas se desprende que se trata de instrumentos distintos y no equivalentes y que, a pesar del conocimiento de la ZAC entre los técnicos que desarrollaron el modelo OU, el modelo francés de planificación urbana quedó de lado a la hora de la implementación efectiva de las operaciones en São Paulo.

Palabras clave: Operação Urbana Consorciada; ZAC; Zone d'Aménagement Concerté

INTRODUÇÃO

A Operação Urbana Consorciada (OUC), atual instrumento de planejamento urbano originado da Operação Urbana (OU) de São Paulo e difundido pelo Brasil a partir da promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), quando ganhou o adjetivo de consorciada, tem sido amplamente estudada, analisada e criticada pela produção acadêmica nas últimas décadas. No entanto, poucos são os estudos que mencionam ou que buscaram analisar sua origem, que teria tido inspiração na ZAC (*Zone d'Aménagement Concerté*) francesa; e outros poucos trabalhos se preocuparam em entender se existiu de fato essa influência. Ambos os instrumentos são classificados como Projetos Urbanos (PU), modelos de planejamento urbano que se consolidaram com a ascensão do neoliberalismo e do sistema "pós-fordista" ou "flexível" de produção, depois de um processo de desindustrialização de países centrais e da crise do Estado de Bem-Estar Social (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996). A forma e a localização das cidades passaram a não poder ser projetadas em razão das incertezas da economia internacionalizada (ASCHER, 1991) e então os PU surgem como ferramenta de planejamento flexível; de pouca definição; de ocupação fragmentada; e para, especialmente, envolver e atrair o capital privado necessário para viabilizar sua implantação, conforme explicam autores que estudam o tema (OLIVEIRA, 2018; MALERONKA, 2010; NOBRE, 2019).

A compreensão da origem e da evolução da OUC é fundamental para entender o instrumento como ele é hoje; e a comparação entre ele e a ZAC torna necessário conhecer as características de ambos os instrumentos para poder afirmar se, considerando a influência da segunda sobre a primeira, continuam equivalentes. Apesar dos trabalhos já realizados, as informações históricas do surgimento da OU com base na ZAC seguem dispersas. Além disso, as comparações entre ambos os instrumentos que têm por base este ponto em comum não analisam profundamente o modelo francês para estabelecer o necessário paralelo entre eles, e, por este motivo, focaremos nele neste artigo.

Este artigo, que é parte de uma pesquisa de mestrado (LUVISON, 2022) mais ampla, tem por objetivo principal compreender se há de fato equivalência entre os instrumentos brasileiro e francês e, dessa forma, se houve, de fato, influência de um sobre o outro. Isso será feito a partir da caracterização do instrumento da ZAC, auxiliando na compreensão do modelo francês, inicialmente; e, em seguida, a partir de revisões bibliográficas e da análise de outros autores, reconstituir historicamente a influência da ZAC na OUC. Este trabalho optou por não aprofundar a descrição e a análise das OUC, em razão da extensão que esse conteúdo alcançaria, considerando também que todas essas informações podem ser encontradas na vasta produção acadêmica já desenvolvida sobre o tema (NOBRE, 2019; MALERONKA, 2010; MONTEIRO, 2014).

Durante o desenvolvimento da já mencionada dissertação de mestrado, foi realizada, em 2020, uma primeira pesquisa bibliográfica em bases de dados do Portal Periódicos Capes, Web of Science, Scopus, ProQuest e EBSCO, buscando levantar a produção científica brasileira desenvolvida até então abordando o tema da ZAC. A pesquisa resultou em apenas quatorze

trabalhos. Em seguida, uma pesquisa bibliográfica tradicional foi também desenvolvida, a partir da qual foram identificados outros quatro trabalhos, totalizando dezoito trabalhos científicos que relacionam OUC e ZAC, com diferentes níveis de complexidade (em alguns casos apenas citando a relação e, em outros, investigando-a com mais interesse). Certamente não é possível afirmar que a busca tenha localizado de fato toda a produção já realizada dentro destes critérios, mas é possível garantir que são poucos os trabalhos brasileiros que trataram do tema. Foi com base nesses textos encontrados que se desenvolveu a reconstrução do surgimento do instrumento brasileiro aqui apresentada e sua relação com o instrumento francês.

Em adição, partiu-se de uma pesquisa bibliográfica em artigos científicos, produção acadêmica e livros publicados, principalmente, em francês. O intuito foi buscar o máximo de dados na língua original do instrumento, já que a produção brasileira encontrada na pesquisa citada acima pouco se utilizou de bibliografia francesa para analisar a ZAC.

No processo de desenvolvimento do trabalho, identificamos que apesar de as ideias da ZAC terem circulado nos espaços de discussão em que se concebia a Operação Urbana em São Paulo, o instrumento brasileiro não se baseou de fato no modelo francês; e as características da ZAC identificadas corroboram o fato de não ser possível estabelecer uma relação direta entre os instrumentos.

Dessa forma, este trabalho pretende contribuir para a compreensão da forma com que as ideias urbanísticas circularam durante a criação da OU de São Paulo e, a partir do entendimento do instrumento da ZAC, auxiliar a esclarecer as similaridades e diferenças entre eles.

O INSTRUMENTO ZAC

A ZAC é um dos instrumentos de planejamento urbano pertencentes ao universo do urbanismo operacional francês, criado em 1967 pela Lei de Orientação Fundiária (*Loi d'Orientation Foncière - LOF*). Segundo o artigo L. 311-1 do Código de Urbanismo francês (FRANÇA, 1973a, tradução nossa¹), ZAC

são as zonas no interior das quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público com vocação para tal decide intervir para realizar ou fazer realizar a urbanização e o equipamento dos terrenos, notadamente daqueles que esta coletividade ou este estabelecimento adquiriu ou adquirirá em vista de os ceder ou de os conceder posteriormente a utilizadores públicos ou privados.

As ZAC foram criadas para substituir as Zonas a Urbanizar em Prioridade (*Zones à Urbaniser en Priorité – ZUP*), implementadas desde o período pós-II Guerra Mundial para reduzir o déficit habitacional e que eram alvo de muitas críticas, sobretudo em relação à sua morfologia, implantação, isolamento do restante das cidades e segregação socioespacial. A crise do Estado de Bem-Estar Social² (*État Providence*, em francês, ou *Welfare State*, em inglês) na

década de 1980, juntamente com a crise do petróleo da década anterior, agravaram as condições de vida dos habitantes destas zonas e reflexões para se evitar erros e problemas dos conjuntos habitacionais que conformam essas áreas foram conduzidas. Com as ZAC, o objetivo era envolver agentes privados em operações de grande envergadura e autorizar uma regulamentação urbanística própria para o local de intervenção (BONAMY; PELCRAN, 2010). Ao longo destes 57 anos de aplicação do instrumento, milhares³ de operações neste formato foram implementadas e a ZAC se tornou a principal ferramenta de planejamento urbano na França (LUCAN, 2012), alcançando grande sucesso entre as municipalidades para realizar transformações e extensões urbanas nesse país (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017).

Os textos a seguir são uma adaptação da dissertação de Luvison (2022) e apresentam brevemente as principais características da ZAC. O detalhamento mais aprofundado do instrumento pode ser encontrado no trabalho original.

A ESCOLHA DA ZAC COMO INSTRUMENTO PARA UMA INTERVENÇÃO URBANA

Conforme Bonamy e Pelcran (2010), o principal critério para a escolha da ZAC enquanto procedimento para uma intervenção é a complexidade do que se pretende realizar, a qual se caracteriza pela necessidade de sucessivas e variadas operações para se chegar a um resultado final. Bassetti, Martin e Vivier (2017) complementam que fazem parte dos critérios a presença de uma situação fundiária complexa; a combinação de diversos tipos de construções e usos; o desenho de favorecer a diversidade social; e o tamanho da operação que pode estender o tempo de implantação por um longo período. Ainda de acordo com Bonamy e Pelcran (2010), para que uma intervenção se caracterize como uma ZAC, ela deve envolver o preparo de terrenos para construções e modificar o tecido urbano existente.

O primeiro passo para a definição do instrumento a ser adotado para uma intervenção urbana é, de acordo com Bassetti, Martin e Vivier (2017), a realização de estudos prévios, os quais servem para determinar a viabilidade técnica e econômica da operação. Neles serão definidas características, como objetivo, localização e financiamento; e será avaliada a inserção do projeto no contexto urbano e natural, determinando seus impactos na área e as devidas compensações.

Segundo os mesmos autores, estes estudos são compostos por estudos de viabilidade econômica que determinarão as necessidades da comuna e da aglomeração urbana do entorno; a capacidade de absorção do mercado imobiliário; e os custos gerais da operação, incluindo aqui despesas com compra de terrenos, com o preparo da área e com a execução da infra e supra estrutura. “O conjunto destas análises prévias permitirá definir a amplitude da operação e seu escalonamento no tempo, a repartição do programa entre os diferentes tipos de construções, a coerência entre a carga fundiária e o estado do mercado” (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017, p. 21, tradução nossa⁴). Outros estudos de compõem essa etapa são os de viabilidade técnica que determinam o que deverá ser realizado em termos de redes e

saneamento na área e também as suas restrições em razão das características geológicas do terreno, seus riscos de inundações, seu nível de lençol freático, a gestão das águas da área; a poluição do solo e a proximidade a instalações de alto risco. Por fim, há também os estudos arqueológicos e ambientais que servem de base para os estudos de impacto ambiental, os quais neste momento, conforme os mesmos autores, podem ser mais simples, contendo somente o necessário para a definição das características essenciais da operação.

Os estudos pré-operacionais, desenvolvidos na sequência, são de caráter mais técnico e são compostos pelo detalhamento da operação. Deles fazem parte: os complementos do estudo de impacto ambiental; a definição do programa das construções; e a determinação das especificidades das formas urbanas, incluindo a localização dos equipamentos. Quando todos estes trabalhos concluem que a ZAC deverá ser o procedimento adotado para a intervenção, eles dão origem ao seu dossiê de elaboração (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017) que veremos mais à frente do que se trata.

OS PRINCIPAIS ATORES DA ZAC

A ZAC é um procedimento de competência unicamente pública. É importante, neste contexto, diferenciar dois papéis que são distintos, mas que podem ser realizados pela mesma pessoa.

O primeiro papel é o da iniciativa da ZAC, cujo responsável deve desenvolver os dossiers de elaboração e implementação, realizar a concertação com a população e solicitar que a autoridade competente crie a ZAC (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017). A pessoa jurídica que pode tomar a iniciativa da ZAC é o Estado, uma coletividade territorial (uma região, um departamento ou uma comuna) ou uma empresa pública com vocação para tal (FRANÇA, 1973b). Exemplos de empresas públicas que podem tomar a iniciativa da ZAC são os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI); os Estabelecimentos Públicos de Ordenamento (EPA); os organismos HLM⁵ com vocação para ordenamento, como os *Offices Publics de l'Habitat* (OPAH); os sindicatos mistos de comunas cujo estatuto prevê esta competência; as câmaras de comércio e da indústria dentro do limite do seu objeto estatutário (comércio e indústria); e os portos e aeroportos com status de estabelecimento público (Bassetti, Martin e Vivier, 2017).

O segundo papel é o da criação da ZAC, cuja competência cabe ao prefeito da região onde a operação será realizada. No entanto, o ato somente pode ser realizado após parecer do conselho municipal da comuna ou do EPCI quando a zona envolver mais de uma comuna.

Após criada a ZAC, sua implantação (que envolve a compra dos terrenos, sua urbanização e revenda) pode ser realizada pela própria coletividade ou então essa responsabilidade pode ser confiada a um gestor (*aménageur*) no contexto de uma concessão através da qual ele assume toda a responsabilidade pela operação, respondendo por ela e acompanhando sua execução (MACEDO, 2010). Nesse caso, os gestores são representados por Sociedades de Economia Mista (*Sociétés d'Économie Mixte – SEM*) de controle majoritariamente público, ou Sociedades Públicas Locais (*Sociétés Publiques Locales – SPL*), de controle total da coletividade.

Quando a ZAC é criada por iniciativa do Estado francês, os gestores que assumem a operação são Estabelecimentos Públicos de Desenvolvimento Urbano (*Établissements Publics d'Aménagement – EPA*), empresas totalmente estatais.

O gestor é um ator polivalente da renovação ou da adaptação da paisagem urbana, que deve acumular competências muito variadas para bem conduzir os projetos de interesse geral que a ele são confiados, em um ambiente jurídico complexo e com a ajuda de técnicas cada vez mais sofisticadas (BONAMY; PELCRAN, 2010, p. 41, tradução nossa⁶).

Conforme Bonamy e Pelcran (2010), o papel do gestor (*aménageur*) é recente e não necessita de formação específica ou diploma. Trata-se de um importante articulador de todos os atores envolvidos; de um negociador com bancos, promotores e proprietários de terrenos, fazendo a interface entre esses e a comuna, gerenciando os conflitos e interesses. Cabe a ele também desenvolver os projetos necessários integrando todas as demandas de forma inventiva e com as respostas técnicas adequadas às necessidades da operação.

O CONTROLE FUNDIÁRIO DA ÁREA

Qualquer que seja a forma de condução da implantação da ZAC, pela própria comuna ou coletividade, ou por contrato de concessão, o gestor deve ter o controle fundiário da área dentro do perímetro da operação. Conforme Bonamy e Pelcran (2010, p. 57, tradução nossa⁷), “não é possível haver operação de urbanização sem controle fundiário. O gestor deve então saber adquirir o solo, controlá-lo, gerenciar-lo, mantê-lo e valorizá-lo”.

Bassetti, Martin e Vivier (2017) concordam que este controle é importante para o sucesso da operação, no entanto, a aquisição prévia da área não é necessária e pode mesmo se tornar um problema. Os lotes podem ser adquiridos ou indenizados conforme o cronograma de implantação da ZAC. Assim, dispensa-se a obrigatoriedade do controle fundiário total desde o começo da ZAC, facilitando o fluxo financeiro já que toda operação é desenvolvida em etapas e durante um longo período de tempo. A aquisição dos terrenos, quando não é possível de ser feita amigavelmente, pode lançar mão de duas prerrogativas do poder público: o direito de preempção urbana (DPU) e o direito de desapropriação. Uma terceira ferramenta jurídica a que o gestor da operação pode aplicar é o “*sursis à statuer*” ou “suspensão a determinar”, quando obras, construções ou instalações dentro do perímetro da ZAC são suspensas para evitar que comprometam ou encareçam a operação. No sentido oposto, um proprietário de um imóvel pode utilizar o seu direito de abandono (*droit de délaissement*), que obriga a gestora da ZAC a adquirir seu terreno imediatamente.

Conforme Brouant (2012), em uma situação em que um organismo HLM ou um promotor imobiliário são proprietários de grandes porções de terras dentro da ZAC, pode-se criar uma convenção de coordenação, autorizada pela lei SRU (FRANÇA, 2000), para que a ZAC seja de controle fundiário parcial (*ZAC à maîtrise foncière partielle*)⁸. Essa convenção dispensa o gestor da aquisição de todos os terrenos da área da operação e estabelece as regras de participação dos proprietários no desenvolvimento e financiamento da ZAC (CEREMA, 2020). Seurre

(2017) critica esta formato de ZAC, pois se resume a um meio de financiamento e a operação perde seu poder coercitivo, já que o Caderno de Encargos de Cessão de Terreno (*Cahier de Charges de Cession de Terrain – CCCT*), que estabelece as regras de ocupação e construção de cada lote – assunto que será abordado mais à frente –, não tem a mesma força sobre esses terrenos, podendo sofrer a influência dos interesses dos proprietários.

O FINANCIAMENTO DO EMPREENDIMENTO

Financeiramente, o objetivo de uma ZAC, conforme explica Monteiro (2014), é que a equação final resultante do faturamento descontando as despesas da operação seja zero, ou seja, não há lucro para o Estado ou para as coletividades com a venda dos lotes. O valor de venda das áreas após a urbanização é calculado de forma que ele seja o suficiente para financiar os custos de desenvolvimento da infra e supra estruturas que foram custeados *a priori*. Estes custos iniciais devem ser arcados pelo gestor da ZAC quando em uma situação de concessão, ou pela própria comuna ou pelo Estado quando fazem a execução direta, podendo ser emprestados por instituições privadas ou fundos públicos. Há ainda a possibilidade de financiamento entre operações de um mesmo gestor quando uma ZAC superavitária colabora com o outra que ainda está em um estágio inicial (Adam, 2009). Bonamy e Pelcran (2010) salientam que, de qualquer forma, há um risco na atividade por ser de desenvolvimento complexo e longo, mesmo quando os estudos prévios foram bem desenvolvidos. Essas autoras listam alguns dos desafios encontrados, como desapropriações imprevistas; dificuldade técnicas não previstas; mudanças da situação econômica; crises em alguns setores econômicos; e a concorrência de outras coletividades vizinhas que também desenvolvem suas próprias ZAC e que impactam nas demandas da região.

Para Maciel (2011) um estudo de viabilidade bem feito é a melhor forma de mitigar os riscos e mostrar o potencial da operação. Para esse autor, “o maior desafio do financiamento é a compatibilização do fluxo de caixa da ZAC, minimizando os efeitos da **Curva J** no fluxo de investimentos e desinvestimentos de sua carteira de ativos” (MACIEL, 2011, p. 129, destaque do autor). A Curva J representa no ponto inicial os aportes feitos para o início da operação; a curva de redução do caixa em razão das despesas com a execução das obras de infra e supra estrutura; e a reta ascendente de captação de recursos a partir da venda dos lotes urbanizados que terá uma inclinação maior ou menor conforme o mercado absorve os ativos.

OS DOSSIERS DE ZAC

O processo de desenvolvimento de ZAC resulta na elaboração de dois documentos importantes, o dossiê de elaboração (*dossier de création*) e o dossier de implementação (*dossier de réalisation*). O dossiê de elaboração, como já explicado acima, é desenvolvido a partir dos estudos prévios e pré-operacionais, sendo composto, por: um relatório de apresentação; uma planta de situação; uma planta de delimitação dos perímetros da zona; o estudo de impacto; e definições sobre o regime de cobrança comunal da taxa de urbanização⁹ (FRANÇA, 1973b). Este primeiro dossiê considera, na sua elaboração, as observações feitas

pela população que foram coletadas durante a concertação realizada ao longo do seu desenvolvimento e do estudo de impacto. A concertação é parte obrigatória do processo e, conforme o código de urbanismo, “fazem objeto de uma concertação associando, durante toda duração da elaboração do projeto, os habitantes, as associações locais e todas as outras pessoas envolvidas” (FRANÇA, 1973a, tradução nossa¹⁰). Além dessa concertação para a criação da ZAC, uma segunda deve ser realizada para a revisão do PLU (*Plan Local d'Urbanisme*)¹¹, com o objetivo de envolver o restante da comuna no processo, e assim possibilitar a incorporação do projeto da operação nos seus documentos, passando a compor o regramento urbanístico local.

Após aprovação do dossiê de elaboração, é elaborado o dossiê de implementação. Seu conteúdo é composto por: um programa de equipamentos públicos a realizar na zona; o projeto de programa global das construções; as modalidades de financiamento previstas para a operação e seu escalonamento no tempo e os complementos do estudo de impacto (FRANÇA, 1973b). Conforme Bassetti, Martin e Vivier (2017), o programa de equipamentos público resume o objetivo da ZAC, indicando o responsável pela execução da obra, o ente público responsável pela sua gestão e a repartição de custos entre eles, assim como um descritivo sumário. O programa global de construções, segundo os mesmos autores, apenas retoma o que foi definido no dossiê de elaboração, ratificando o planejamento. As modalidades de financiamento apresentam as receitas e despesas previstas ao longo do cronograma preliminar de implementação da operação. O estudo de impacto, já desenvolvido para o dossier de elaboração, pode receber complementos para o dossiê de implementação, mas apenas com base na justificativa de que havia elementos importantes ainda desconhecidos e que devem ser incorporados. No entanto, qualquer complemento que coloque em dúvida a viabilidade da operação pode invalidar todo o processo já realizado (Bassetti, Martin e Vivier, 2017). Ainda assim, não se pode ignorar que, considerando a complexidade, importância e o tempo longo entre criação, projeto e implementação de uma ZAC, certas modificações se mostram necessárias.

“Durante a operação, o contexto econômico evolui, as escolhas políticas dos eleitos igualmente. Estas evoluções conduzem frequentemente à necessidade de uma ou diversas modificações do projeto e do programa da ZAC. Estas evoluções vão necessitar em uma parte de procedimentos de modificação do dossiê de elaboração e de implementação da ZAC, e em outra parte, de procedimentos de modificação e da modificação do PLU” (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017, p. 95, tradução nossa¹²)

Assim, o tipo de alteração indicará qual dossier deverá ser atualizado, o que pode envolver novos processos de concertação com a população. No caso de alterações do perímetro da zona, do objeto da zona, do regime de aplicação da taxa de ordenamento ou do modo de realização da operação, deverá haver modificação do dossiê de elaboração. Já no caso de alteração dos programas dos equipamentos públicos, do relatório financeiro ou do cronograma de execução, deverá haver modificação do dossiê de implementação.

OS CADERNOS DE ENCARGOS

Um dos documentos essenciais do contrato de cessão ou concessão de terrenos em uma ZAC se trata do caderno de encargos de cessão de terreno (*cahier des charges de cession de terrain* - CCCT). Ele é definido pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a) e Bassetti, Martin e Vivier (2017) explicam que seu conteúdo determina as regras de ocupação e construção dos lotes, como a metragem quadrada possível de ser construída sobre a parcela, e que devem ser seguidas pelos promotores imobiliários para que o alvará de construção seja emitido. O conteúdo do CCCT é variado, podendo ser composto por diversos cadernos anexos temáticos diferentes que serão elaborados conforme as necessidades, complexidade e características da operação. Além disso, o nível de exigência e o rigor destes cadernos dependerá do grau de controle que a coletividade ou seu gestor desejam ter sobre as construções. Alguns exemplos de anexos ao CCCT são o Caderno de Arquitetônicas, Urbanas e Paisagísticas (*Cahier des Prescriptions Architecturales, Urbaines et Paysagères* - CPAUP), contendo orientações relacionadas à estética, materialidade, paisagismo e outras restrições que têm impacto sobre o partido arquitetônico; e o Caderno de Prescrições Técnicas e Ambientais (*Cahier des Prescriptions Techniques et Environnementales* - CPTe), que contém exigências em relação ao uso de determinadas tecnologias e aos resultados esperados em termos de sustentabilidade da edificação, por exemplo.

A SUPRESSÃO DA ZAC

Ao final da implementação da ZAC deve ser feita a sua supressão, etapa que formaliza o encerramento da operação e a partir da qual seus objetivos e regras perdem efeito e validade. A supressão, no entanto, pode ocorrer também, segundo Bassetti, Martin e Vivier (2017), por decisão que interrompa prematuramente seu desenvolvimento. Segundo esses autores, o Código de Urbanismo não exige concertação para realizar a supressão da ZAC, mas recomendam que seja feita especialmente nos casos em que o fato interrompe o desenvolvimento da operação antes da sua conclusão total. A supressão da ZAC, conforme o Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973b) deve ser proposta pelo ente público que tomou a iniciativa da ZAC e que emite um parecer e um relatório de motivos; e é de fato concretizada pelo ente competente pela sua criação, ou seja, o prefeito da região.

A RELAÇÃO DA ZAC FRANCESA COM AS OPERAÇÕES URBANAS BRASILEIRAS¹³

O planejamento urbano paulistano teria tido influência estrangeira especialmente dos Estados Unidos e da França. A experiência americana teria influenciado, por exemplo, na criação do instrumento da Transferência do Direito de Construir (TDC) a partir do Plano de Chicago (MONTANDON, 2009) e na criação das Operações Urbanas a partir das *Community Development Block Grants*, *Urban Development Action Grants* e *Entreprises Zones* (MONTEIRO, 2014). A experiência francesa teria colaborado com a ideia da ZAC na criação das Operações

Urbanas e também com a ideia do *Plafond Legal de Densité* (PLD) na elaboração do Solo Criado que, posteriormente, deu origem a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Entre os autores que analisaram essas influências, não há um consenso sobre o quanto as Operações Urbanas se assemelham à ZAC e se dela teriam realmente se originado, enquanto que é comumente aceito que o instrumento Solo Criado teria se inspirado no PLD francês. Não será aqui retomada a análise da influência francesa sobre o Solo Criado ou a OODC por já ter sido feita por diversos autores que discutem o instrumento e sua aplicação (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; MONTEIRO, 2014). Dessa forma, esta análise focará apenas no papel que a ZAC teve no desenvolvimento do instrumento da Operação Urbana e nas semelhanças e diferenças entre os instrumentos atualmente. O objetivo não é realizar uma investigação histórica sobre a influência da ZAC, mas reconstruir, a partir dos autores que estudaram o fenômeno, a evolução da elaboração da Operação Urbana e expor suas interpretações que, apesar de convergirem na maior parte dos casos, podem também divergir sobre a similaridade entre os instrumentos.

Ferreira e Maricato (2002) concordam que a ZAC teve alguma influência nas OU no início de sua formulação, mas afirmam que hoje possuem diferenças muito grandes e que a comparação deve ser feita com cautela. Os autores justificam, a partir do contexto político-social-econômico da França, que ela conta com um mercado mais inclusivo que o brasileiro e que tem longa tradição política e tecidos sociais integrados que facilitam a participação efetiva da sociedade, ao contrário do Brasil onde há pouco envolvimento da comunidade. Além disso, os autores dizem que a França possui longa tradição do Estado-Providência, o que permitiu que o Estado tivesse mais controle sobre as ZAC, enquanto que no Brasil, o Estado favorece as classes dominantes atendendo aos interesses do mercado em detrimento da sociedade.

Macedo (2007), ao contrário, vê mais similaridades que diferenças entre a OUC e a ZAC. Com relação às semelhanças assinala que

Inicialmente, são concebidas em um mesmo contexto: urbanismo flexível e empreendedor. Por outro lado, a “concertação” é presente, visto que busca-se o particular para a cooperação. Além dessas suas características, não há como não mencionar a importância do plano de implantação e a realização de uma série de estudos prévios (MACEDO, 2007, p. 114).

Essa autora entende a concertação como sendo a participação do capital privado na operação, ignorando o envolvimento da sociedade. Ela destaca também o plano de implantação e a realização de estudos prévios. Porém, não considera que há grandes diferenças no detalhamento deste plano entre os dois instrumentos e na profundidade com que esses estudos são feitos.

Para falar das diferenças, Macedo (2007) destaca duas, no âmbito administrativo e no âmbito financeiro. Segundo essa autora, a diferença administrativa se refere ao fato que no Brasil a aprovação das OUC é feita por lei, enquanto que na França, as ZAC são conduzidas por atos administrativos. Já a diferença no âmbito financeiro, que classifica como a mais marcante,

reside no fato que, na ZAC, o custo é todo assumido pelo ente público ao realizar a compra da área antes da realização das obras, enquanto que, na OUC, há um adiantamento dos recursos por meio da alienação do solo criado. A autora identifica ainda essa possibilidade de alienação como algo positivo e que “essa característica faz com que a Operação Urbana Consorciada seja um instrumento extremamente interessante para países como o Brasil” (MACEDO, 2007, p. 114). Por outro lado, a alienação do solo criado é muito criticada por diversos outros autores que analisaram os resultados das OUC de São Paulo, como Ferreira e Maricato (2002), Fix (2015) e Nobre (2019).

Montandon (2009), após analisar uma série de documentos da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB) e da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) da década de 1970 que iniciaram a discussão sobre a elaboração da OU, faz uma comparação entre esta e a ZAC. Esse autor, assim como Macedo (2007), destaca a diferença entre a cobrança pelo excedente construído e a cobrança pela mais-valia gerada pelos investimentos realizados pelo Estado. Montandon (2009) argumenta que, na OUC a cobrança é feita com base na flexibilização dos índices urbanísticos, permitindo a construção excedendo o Coeficiente de Aproveitamento (CA) mínimo, sem considerar a valorização fundiária resultante das obras investidas pela municipalidade. Já na ZAC, explica, a cobrança é feita justamente pela valorização dos terrenos, ocasionada pelos investimentos feitos *à priori*, como forma de ressarcimento do poder público.

Tal condição nos permite arriscar que, mesmo analisando rapidamente os conceitos, os modos de operação e os resultados urbanísticos, econômicos e sociais obtidos, as operações urbanas tiveram efetivamente pouca (ou nenhuma) influência das ZAC, enquanto o que o Solo Criado teve influência do TLD e do coeficiente de aproveitamento único. Não queremos limitar a análise da influência francesa aos documentos selecionados, mas constata-se que a absorção dos conceitos derivados da experiência francesa é muito mais evidente na prática do mecanismo do Solo Criado do que no caso das operações urbanas (MONTANDON, 2009, p. 29).

Como se percebe, o autor entende que as diferenças são muito mais importantes que as eventuais semelhanças entre os instrumentos, indicando possivelmente que não haveria nenhuma efetiva influência da ZAC sobre a OU, apesar de os documentos que analisou citarem expressamente o instrumento francês e descreverem o seu funcionamento.

Maleronka (2010), que também concorda na relação direta entre o PLD e o Solo Criado, faz uma reflexão que parece ser a mais correta acerca da influência da ZAC sobre a OU, como será visto mais a frente, e que vai ao encontro do que afirmam Ferreira e Maricato (2002).

De fato é possível verificar semelhanças entre as propostas de ZAC e de operações urbanas brasileiras no final da década de 1970 e início da década de 1980. Entretanto, as operações urbanas se afastaram muito dessas propostas iniciais e, praticamente, perderam a referência do modelo francês (MALERONKA, 2010, p. 54).

Ou seja, entende-se que as discussões e o lançamento da proposta inicial da OU teriam similaridade com o modelo francês, mas que, com o tempo e à medida em que as operações foram sendo implementadas, essa relação deixou de existir.

Maciel (2011), por sua vez, não faz o resgate histórico que alguns autores fizeram e indica que a influência da França teria se dado diretamente na elaboração do Estatuto da Cidade, a partir do qual a OUC consolidou-se como um instrumento de planejamento urbano em âmbito nacional. Segundo o autor, identificam-se similaridades entre os instrumentos urbanísticos dos dois países e justifica explicando que a estrutura jurídica básica de ambos é fundada no direito romano-germânico (*Civil Law*), enquanto que outros países, como os Estados Unidos, têm a base jurídica no direito anglo-saxão (*Common Law*).

Esse é um fator importante a ser observado na busca por um modelo comparativo no qual se possa confrontar os resultados alcançados pelas operações urbanas (ou seus equivalentes) de forma que tais resultados não fossem essencialmente determinados (e explicados) pelo arcabouço jurídico no qual se instituiu tais operações (MACIEL, 2011, p. 29).

Nobre (2019), por fim, faz um resgate mais aprofundado sobre como essas ideias teriam chegado ao Brasil. A influência da ZAC teria iniciado no governo do prefeito Olavo Setúbal (1975-1979). De acordo com o autor, em 1976, o arquiteto e urbanista e professor de planejamento urbano da FAU-USP, Cândido Malta de Campos Filho, foi nomeado como secretário-coordenador da COGEP (Comissão de Zoneamento da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Planejamento). Cândido acreditava que impostos e taxas imobiliárias deveriam ser aplicadas como forma de controle da especulação de terrenos e de recuperação da valorização imobiliária resultante dos investimentos feitos pelo governo. Com esse perfil, o arquiteto concedeu o papel de órgão-meio à COGEP que “passou a pensar uma política integral de desenvolvimento urbano, levando em consideração a questão financeira dos investimentos necessários para a execução dessa política” (NOBRE, 2019, p. 161).

Segundo Nobre (2019), a equipe multidisciplinar montada por Cândido para a COGEP era influenciada pela escola de sociologia urbana francesa, especialmente pelos autores Castells, Topalov e Lojekine, que tratavam do impacto da produção imobiliária nos preços dos terrenos urbanos e na questão da renda fundiária. Além disso, as discussões sobre os processos de renovação urbana e captação da valorização fundiária aconteceram nesse período com a participação e a influência de outros dois profissionais da prefeitura. De acordo com o mesmo autor, um deles, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, conhecido como Duca, era Diretor de Desenvolvimento da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), e o outro, o engenheiro civil Ernest Robert de Carvalho Mange, era titular da Secretaria de Habitação (SEHAB) e Diretor-Presidente da (EMURB). Ambos eram conhecedores dos instrumentos franceses, sendo que Mange, de ascendência franco-suíça, considerava que a ZAC serviria de referência para as obras de reurbanização relacionadas à implantação do metrô de São Paulo. Ele pretendia recuperar a valorização originada com essas obras ao desapropriar os terrenos do entorno e posteriormente revendê-los, amortizando os gastos realizados. Segundo Nobre

(2019), Duca e Mange teriam influenciado Cândido a montar uma equipe de técnicos na COGEP para pesquisar instrumentos urbanísticos internacionais. Essa equipe teria sido inclusive enviada a Paris, entre 1977 e 1978, para estudar a experiência francesa com a ZAC, além do PLD.

Além de Duca e Mange, Nobre (2019) explica que o arquiteto Luiz Carlos Costa também teria colaborado com conhecimento sobre os instrumentos urbanos franceses, que teria adquirido por ter trabalhado com o franco-dominicano Louis Joseph Lebreton na SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais). Em 1976, Costa coordenou um estudo para a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA), que realizou um diagnóstico da Região Metropolitana de São Paulo, chamado “Desafios Metropolitanos” em cujo texto, como salienta Nobre (2019), a influência francesa é evidente. Anos depois, Costa foi um dos coordenadores técnicos do Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000 em que apresentou a primeira proposta prática de operação urbana, baseada nos estudos dos anos 1970. O Plano foi elaborado durante o governo de Mário Covas (período de 1983-1985) e sob coordenação de Jorge Wilhelm na Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA). Wilhelm, de acordo com Nobre (2019), tinha uma visão mais pragmática do que Cândido sobre o processo imobiliário, preferindo beneficiar o planejamento urbano com a especulação imobiliária em vez de combatê-la. Segundo o autor, o Plano propunha a criação da Operação Urbana como forma de parceria com a iniciativa privada para viabilizar uma série de obras de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, apesar de não especificar como isso aconteceria e como os recursos seriam aplicados. Nobre (2019) finaliza explicando que o plano foi encaminhado ao final do governo para a Câmara Municipal de São Paulo e sem muito empenho do prefeito, acabou não sendo aprovado.

As análises de Montandon (2009) e Maleronka (2010) sobre o surgimento do instrumento da Operação Urbana muito contribuem para a compreensão dos fatos conforme narrados por Nobre (2019). Maleronka (2010) faz uma análise da “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Urbanos” resultante da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humanos – HABITAT I. A autora relembra que o evento aconteceu em 1976, mesmo ano em que Cândido Malta de Campos Filho assumiu como secretário-coordenador da COGEP, e que nele esteve, assim como outros técnicos, por conta própria. O evento foi motivado pelas graves condições de vida identificadas em assentamentos humanos, especialmente em países em desenvolvimento, proclamando que estas deveriam ser elevadas a patamares mínimos de dignidade humana e que deveriam ser parte de políticas de Estado. Segundo a mesma autora, as ideias discutidas nesse evento foram muito difundidas no Brasil, onde os problemas urbanos aumentavam com a população nas cidades ultrapassando a do campo, ao mesmo tempo em que instrumentos urbanísticos inovadores estavam sendo discutidos em todo o mundo. A ZAC havia sido criada poucos anos antes, em 1967 e, em 1975, o PLD acabava de ser instituído na França. Além disso, conforme Rezende et al. (2009), em 1971, na Itália começam as primeiras discussões sobre um mecanismo

semelhante ao Solo Criado “quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas, e especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano defendem em documento a necessária separação entre o direito de propriedade e o direito de construir” (REZENDE et al., 2009, p. 52). Os mesmos autores ainda destacam os instrumentos *space adrift* e *zoning bonus* aplicados no Plano para a cidade de Chicago de 1973 e que se assemelham ao TDC e ao Solo Criado respectivamente.

Maleronka (2010) também complementa que no mencionado relatório “Desafios Metropolitanos”, a operação urbana é apresentada como instrumento urbano inovador e assinala todos os objetivos estabelecidos pela HABITAT I, salvo apenas os relacionados a sítios e monumentos históricos. Além disso, duas categorias de operações são apresentadas por Costa no documento de 1976, as “integradas” e as “controladas”, e são retomadas no Plano de 1985, no qual as “integradas” passam a ser denominadas “imobiliárias”. Pela análise de Maleronka (2010), as “integradas” ou “imobiliárias” se aproximariam do instrumento da ZAC, enquanto as “controladas” seriam intervenções mais sutis, baseadas em instrumentos normativos e de incentivo à ação imobiliária. A autora ainda explica que a noção de operação urbana apresentada por Costa em 1976 é retomada nesse meio tempo, no início dos anos 1980, no texto “Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida” da série “Políticas Globais” desenvolvida pela COGEP na administração Reynaldo de Barros (período de 1979-82).

No ano de 1985, para Montandon (2009), a elaboração da proposta enviada para aprovação da Câmara Municipal de São Paulo “foi o momento em que se formalizou a introdução do conceito de Operação Urbana no Município de São Paulo, embora o Plano Diretor 1985-2000 não tivesse sido aprovado por lei” (MONTANDON, 2009, p. 19). Maleronka (2010) concorda afirmando que “é apenas nesse documento que a operação urbana aparece de forma institucionalizada” (MALERONKA, 2010, p. 82).

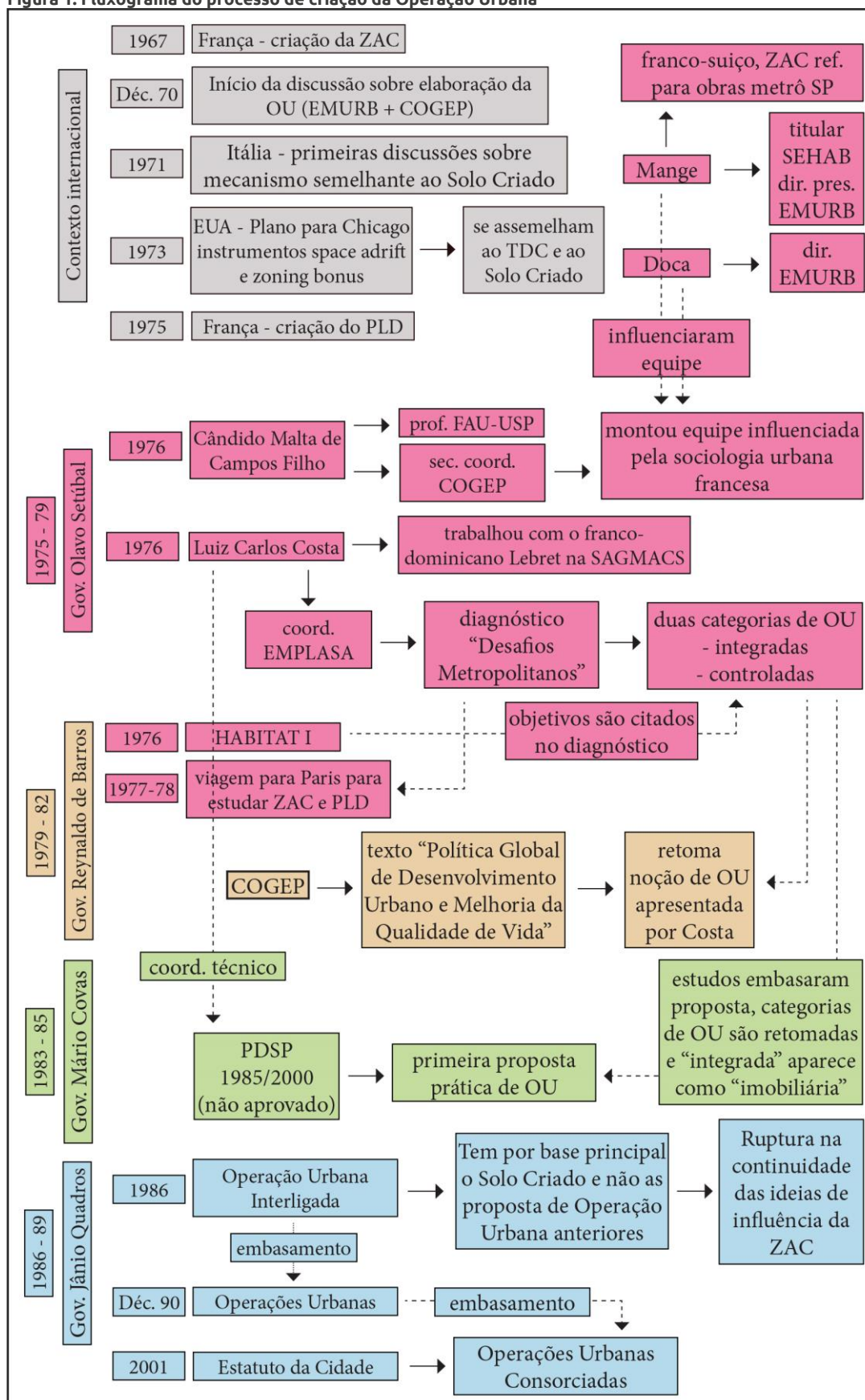
Cabe considerar a separação que Maleronka (2010) faz entre os instrumentos da Operação Urbana e do Solo Criado. Segundo a autora, em meados da década de 1970, quando se iniciaram as discussões sobre instrumentos urbanos inovadores, conforme explicado anteriormente,

a coincidência entre operação urbana e solo criado se restringe ao aspecto temporal, pois, até meados da década seguinte – seja em documentos técnicos ou em textos teóricos – as possibilidades e características desses dois instrumentos são sempre tratadas separadamente. Nesses registros, é possível estabelecer a mesma separação verificada nos textos da conferência Habitat I: enquanto a operação urbana aparece como uma forma de gestão da terra, o solo criado está focado na recuperação da valorização decorrente do processo de urbanização (MALERONKA, 2010, p. 72).

A análise da autora vai ao encontro de Montandon (2009) que explica que,

de modo comparativo, a ideia de Solo Criado definida na carta do Embu está ausente na concepção de operação urbana esboçada pela SEMPLA no período em análise, o que nos faz

Figura 1: Fluxograma do processo de criação da Operação Urbana



Fonte: o autor.

supor, pelo menos na década de 1980, a existência de duas linhas de formulação das operações urbanas e do Solo Criado (MONTANDON, 2009, p. 18).

Essa separação entre os dois instrumentos é importante, pois o momento seguinte à apresentação da proposta do Plano Diretor 1985/2000 é o da criação da Operação Interligada (OI), de 1986, no governo Jânio Quadros, quando ocorre, segundo Maleronka (2010), a fusão dos dois conceitos. A OI era também chamada de lei do Desfavelamento, pois teria surgido, segundo Nobre (2019), da intolerância do então prefeito em relação às favelas e aos cortiços, especialmente em relação àqueles presentes no quadrante sudoeste da cidade, área valorizada e visada pelo mercado imobiliário.

O nome Operação Interligada (OI) veio da necessidade de uma operação casada entre a modificação dos índices urbanísticos, remoção de favelas e relocação da população nas

unidades habitacionais construídas e a ideia era semelhante à do solo criado, ou seja, em troca do aumento do coeficiente de aproveitamento o proprietário do terreno pagaria para a prefeitura em dinheiro ou obras (NOBRE, 2019, p. 188).

O valor arrecadado era utilizado na construção de habitação de interesse social. “A contrapartida – sempre calculada em unidades habitacionais – não precisaria compreender toda a favela em questão e seria calculada de acordo com o benefício concedido” (MALERONKA, 2010, p. 89). As novas habitações, apesar de as favelas de origem estarem inseridas em operações dentro do perímetro do centro expandido de São Paulo, foram construídas em áreas periféricas em quase todos os casos, acentuando o problema da segregação espacial. Apesar deste efeito da OI, o que se quer aqui destacar é que foi nela que, segundo Maleronka (2010) os técnicos da prefeitura viram uma possibilidade de aplicação dos conceitos do Solo Criado. Para essa autora, a influência das primeiras propostas de OU na OI é muito pequena, tendo sido o conceito de Solo Criado a principal base. Além disso, “por conta da relação que se fará entre as operações urbanas dos anos 1990 e as operações interligadas, vale destacar uma possível analogia entre o que se pensava para um e outro instrumento na década anterior” (MALERONKA, 2010, p. 91).

CONCLUSÃO

Embora não se tenha aprofundado, neste trabalho, no estudo do instrumento da OUC no Brasil, pode-se perceber que há importantes diferenças entre ele e o modelo francês. As características da ZAC e a sua sistemática de funcionamento parecem confirmar, que, apesar de o seu conceito poder ter inspirado os idealizadores da Operação Urbana, não é possível hoje comparar a estrutura e os resultados da OUC com a ZAC, a não ser por algumas poucas características listadas a seguir, sendo que as quatro primeiras estão vinculadas mais ao conceito de Projeto Urbano que a uma relação de influência de um modelo sobre o outro. As características similares identificadas são: a determinação de um perímetro de intervenção; a existência de estudo prévios; a flexibilização das normas urbanísticas no seu interior; o

objetivo de atrair a participação e investimento privado como parceiro; a obrigatoriedade da previsão das operações no plano diretor no caso brasileiro e, no PLU, seu equivalente, no caso francês; e a obrigatoriedade de se aplicar a totalidade dos valores arrecadados com os CEPACS no programa da OUC que se assemelha, na ZAC, à exigência de que todos os rendimentos obtidos na operação sejam destinados ao custeio do seu programa, de forma a atender a população por ela afetada.

Já as características particulares que diferenciam a ZAC e que foram identificadas a partir da revisão bibliográfica desenvolvida sobre o instrumento francês são as destacadas a seguir. Além de características mais básicas, como o fato de uma ZAC ser criada por ato administrativo, diferentemente da OU que é criada por ato legislativo, existem elementos estruturantes do instrumento que se salientam.

A primeira característica se refere ao controle fundiário da área. Enquanto que, dentro do perímetro da OU, os terrenos permanecem de propriedade privada, em uma ZAC, todo o território delimitado é adquirido pelo poder público ou, no caso de ZAC com controle fundiário parcial, é incluído dentro de convenção em que os proprietários permitem que o projeto se implante sobre suas áreas a partir de negociações para sua participação no empreendimento. Importante destacar que esse caso se aplica apenas a grandes proprietários. Ainda relativo a esse primeiro ponto, pode-se citar que uma segunda importante característica da ZAC é o fato de ela provocar, se assim for desejado, uma completa mudança do tecido urbano circunscrito. Isso só é possível devido ao fato de a área ser adquirida para a implantação do projeto e permite que a área seja completamente reconfigurada, com novo traçado de vias, nova distribuição de lotes e equipamentos públicos adequadamente dimensionados para a nova população que a ocupará. Muito diferente do caso da OU, em que obras são planejadas pontualmente, conforme disponibilidade de recursos, e geralmente se relacionam apenas a intervenções no sistema viário existente, como ampliação de vias, construção de pontes, túneis ou corredores de ônibus.

Esse aspecto da ZAC nos leva a uma terceira característica fundamental que é o desenvolvimento de um projeto completo e com cronograma de implantação para a operação. Ele conta com a determinação dos usos lote a lote que são revendidos, podendo chegar a níveis altos de detalhe, o que possibilita ao governo e à sociedade uma grande previsibilidade dos resultados. Essa previsibilidade, além de temporal, está relacionada também à paisagem que se desenvolverá. No caso da OU, ao menos nas experiências implementadas até hoje, há pouca ou nenhuma previsibilidade do que se obterá ao seu final, já que o leilão dos CEPACS não possui datas determinadas previamente e os usos e a distribuição dos potenciais adquiridos são feitos conforme o desejo do mercado imobiliário. Relacionada a essa terceira característica, temos outra que se trata da existência de cadernos de encargos. Esses cadernos possuem a função de delimitar as restrições e definir as obrigações dos promotores imobiliários no desenvolvimento dos seus projetos e obras em cada um dos lotes da operação. Os cadernos estão vinculados aos contratos de venda ou cessão dos terrenos e se

tornam ferramentas poderosas de controle da operação tendo em vista que suas prescrições devem ser obedecidas para a obtenção dos alvarás, algo inexistente na experiência brasileira, a não ser pelos índices urbanísticos dos planos diretores, que são justamente flexibilizados dentro do perímetro da operação.

Uma quinta característica fundamental se trata do financiamento da operação. Enquanto que em uma OU brasileira é feita a arrecadação de fundos a partir da venda dos CEPACS para então se realizarem as obras previstas, em uma ZAC, uma grande parte do investimento é feito *a priori* com a aquisição de parte da área para o início da operação e com as despesas em obras de infra e supra estruturas, dentre outros gastos a elas relacionados. Inclusive, destaca-se que, ao contrário da OU em que o objetivo é arrecadar o máximo de recursos em cada leilão, em uma ZAC, os custos de implantação devem ser iguais à arrecadação obtida com a venda dos lotes urbanizados, o que exige um planejamento financeiro que deve ser revisado constantemente, conforme a conjuntura econômica. Outro atributo da ZAC que merece destaque é a obrigatoriedade de diversos momentos de concertação ao longo do projeto. Isso faz com que a população se pronuncie e tome conhecimento sobre ele, mas, sobretudo, com que se tenha mais uma ferramenta de controle da operação, tendo em vista que as alterações estruturais do projeto devem passar por nova concertação, em razão de envolver atualizações do PLU da comuna.

Uma última qualidade que se destaca é a presença da figura do gestor da operação, que assume totalmente a responsabilidade pela condução da operação, respondendo pelo poder público, defendendo seus interesses, zelando pelo projeto e se tornando um importante e fundamental articulador entre as diversas partes envolvidas na implantação da ZAC.

A análise acima demonstra que as diferenças entre os instrumentos são tão grandes que, mesmo que ambos sejam considerados, conceitualmente, projetos urbanos, não é possível tomá-los por modelos equivalentes. Ao contrário, devem ser compreendidos como instrumentos distintos, assim como outros tipos de PU, como, por exemplo, o *Land Readjustment*. Além disso, a reconstituição da criação do modelo brasileiro a partir da bibliografia mostrou que a criação das Operações Interligadas rompeu com a continuidade das ideias de influência da ZAC que estavam presentes somente até o Plano 1985/2000 para a cidade de São Paulo. Tendo em vista que os conceitos de OU e Solo Criado eram tratados de forma separada, a Operação Interligada, ao aplicar apenas o segundo, adotou um viés de instrumento de arrecadação de fundos para o Estado, em contrapartida pela flexibilização de índices urbanísticos e, nesse formato, serviu de fundamento para as OUs, criadas posteriormente. Dessa forma, apesar de a ZAC poder ter tido alguma influência no início das discussões e desenvolvimento da Operação Urbana, ela teve pouca ou nenhuma importância no que foi de fato consolidado como instrumento, em concordância com o que foi afirmado por Ferreira e Maricato (2002) e pode-se assumir que o instrumento francês que teve influência efetiva sobre a OU foi apenas o PLD.

REFERÊNCIAS

ADAM, Dominique. Aspectos Econômicos e Financeiros de uma Operação Urbana: Ilustração com o Caso de “Paris Rive Gauche”. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 171-182.

ASCHER, François. **Projet public et réalisations privées**: le renouveau de la planification des villes. In: Les Annales de la recherche urbaine, nº 51, p. 5-15, 1991.

BASSETTI, Philippe; MARTIN, Jean-Yves; VIVIER, Patrice. **Réaliser une ZAC et autres opérations d'aménagement**. Antony: Éditions du Moniteur, 2017.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. **Les rigidités de la ville fordiste**: réflexions sur la genèse des dysfonctionnements dans les banlieues françaises. In: Espace et société, nº 82-83, p. 149-166, 1996.

BONAMY, Patricia; PELCRAN, Anne. **Les concessions d'aménagement em pratique**. 2ª ed. Paris: LexisNexis, 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

BROUANT, Jean-Philippe. **Les partenariats contractuels et opérationnels**. GRIDAUH, 2012. Disponível em:
<https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/partenariats_contractuels_et_operationnels%20%282%29.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

CEREMA. **Aménagement opérationnel**: ZAC. Lyon : Cerema, 2020. Disponível em:
<http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_zac_v2_cle72b26b.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

COULAND, Nathalie. **Zones d'aménagement concerté**: une operation sur six serait en difficulté en province. Le Moniteur, 1998. Disponível em:
<<https://www.lemoniteur.fr/article/zones-d-amenagement-concerte-une-operation-sur-six-serait-en-difficulte-en-province.188119>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

FERREIRA, João Sette Whitacker; MARICATO, Ermínia. **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: Serio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2015.

FRANÇA. **Code de l'urbanisme**. Décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973 relatif à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme (1er partie: Législative) et portant revision du code de l'urbanisme et de l'habitation, 1973a.

FRANÇA. **Code de l'urbanisme**. Décret n° 73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme (2e partie: Réglementaire), 1973b.

FRANÇA. Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales. Cohesion-territoires, 2019. **Taxe d'aménagement**. Disponível em: <<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/taxe-damenagement>>. Acesso em: 23 de jan. 2021.

LUCAN, Jacques. **Où va la ville aujourd'hui?** Formes urbaines et mixités. Paris: Éditions de la Villette, 2012.

LUVISON, Alfredo Rossoni. **ZAC: o principal instrumento do urbanismo operacional francês**. 2022, 316 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – UFRGS/PROPUR, Porto Alegre, 2022.

MACEDO, Marina Michel de. **Operação Urbana Consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades**. 2007, 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito de Estado) – UFPR, Curitiba, 2007.

MACIEL, Jalisson Lage. **Estruturas e Estratégias de Financiamento das Operações Urbanas Consorciadas: uma análise propositiva**. 2011, 209 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Regulação e Gestão de Negócios) – CERME/FACE/UnB, 2011.

MALERONKA, Camila. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana**. 2010, 212 f. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – FAUUSP, 2010.

MERLIN, Pierre. **Des grands ensembles aux cités: l'avenir d'une utopie**. Paris: Ellipses, 2012.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009, 157 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP, São Paulo, 2009.

MONTEIRO, Livia de oliveira. **Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço**. 2014, 504 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – UFMG, Belo Horizonte, 2014.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas**: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Teresa C.; JORGENSEN JR., Pedro. **A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado**: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 51-71, novembro, 2009.

SEURRE, Xavier. **Les opérations à maîtrise confiée partielle**: quand la gestion du foncier questione le montage. *La revue foncière*, n° 17, p. 20-25, maio/junho, 2017.

¹ No original: "sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés".

² O Estado de Bem-Estar Social é o modelo em que o Estado se encarrega da promoção social e da economia.

³ Não foi encontrado dado preciso sobre o número de operações já implementadas. Os levantamentos identificados divergem sobre o total, sendo 6.057 ZAC implementadas conforme o portal Le Moniteur (COULAND, 1998); 4.859 em comercialização até 2011 conforme Merlin (2012); e 4.000 realizadas segundo Bonamy e Pelcran (2010).

⁴ No original: "L'ensemble de ces analyses préalables permettra de préciser l'ampleur de l'opération et son étalement dans le temps, la répartition du programme entre différents types de construction, la cohérence entre la charge foncière et l'état du marché".

⁵ *Habitation à Loyer Modéré* ou Habitação de Aluguel Moderado, organismos responsáveis pela criação e gestão de habitação social na França.

⁶ No original: "L'aménageur est un acteur polyvalent du renouvellement ou de l'adaptation du paysage urbain, qui doit rassembler des compétences très variées pour mener à bien les projets d'intérêt général qui lui sont confiés, dans un environnement juridique complexe et à l'aide de techniques toujours plus sophistiquées".

⁷ No original: "Il ne peut y avoir opération d'aménagement sans maîtrise foncière. L'aménageur doit donc savoir acquérir le sol, le maîtriser, le gérer, l'entretenir et le valoriser".

⁸ Apesar de ter sido criado pela lei SRU, em 2000, esse modelo de ZAC já era utilizado anteriormente no contexto de um Programa de Desenvolvimento Urbano de Conjunto (*Programme d'Aménagement d'Ensemble* – PAE), conforme explica Seurre (2017), e eram chamadas de ZAC sem desapropriação.

⁹ A taxa de urbanização, ou *Taxe d'aménagement*, é um imposto cobrado pelas comunas e pelos departamentos sobre todas operações que necessitam de um alvará de obra, de urbanização, ou de uma declaração prévia de obra (FRANÇA, 2019).

¹⁰ No original: "Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées".

¹¹ Os PLU são os planos de abrangência comunal (equivalente ao município no Brasil) e possui a função de conduzir o desenvolvimento urbano à nível local, com regulamentações detalhadas por zona.

¹² No original: "En cours d'opération, le contexte économique évolue, les choix politiques des élus également. Ces évolutions conduisent souvent à la nécessité d'une ou plusieurs modifications du projet et du programme de la ZAC. Ces évolutions vont nécessiter d'une part des procédures de modification du dossier de création et de réalisation de la ZAC, et, d'autre part, des procédures de modification et de modification du PLU".

¹³ Esta parte do artigo foi adaptada de um capítulo da dissertação de Luvison (2022).