



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A PRODUÇÃO NEOLIBERAL DO ESPAÇO: O
TRATAMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS
DA CIDADE DE SÃO PAULO - SP

Aline de Lima Zuim (UFSCar) - aline.lzuim@gmail.com

Arquiteta, graduada pela Universidade Estadual Paulista, campus Bauru, em 2014. Atualmente, desenvolve mestrado em Engenharia Urbana pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos

Carolina Maria Pozzi de Castro (UFSCar) - carolmcastro@gmail.com

Arquiteta, com doutorado pela Universidade de São Paulo (2000). É professora aposentada da UFABC e professora credenciada ao Programa de Pós- Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar



INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A PRODUÇÃO NEOLIBERAL DO ESPAÇO: O TRATAMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS DA CIDADE DE SÃO PAULO – SP.

RESUMO:

Por meio de capitais públicos e privados, o instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada busca implantar um conjunto de intervenções em determinada área da cidade, visando transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental dessa região. No Brasil, esse instrumento foi regulamentado em 2001 pelo Estatuto da Cidade e a cidade de São Paulo foi pioneira em sua utilização. Esse trabalho teve como objetivo analisar o tratamento dado à questão habitacional dentro das três Operações Urbanas Consorciadas em andamento na cidade de São Paulo (Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada), uma vez que têm sido identificados processos de substituição de população moradora, particularmente de baixa renda, caracterizando sua expulsão. Por meio de criteriosa pesquisa bibliográfica, documental e empírica foi possível observar contradições na aplicação do referido instrumento no município, pois o apelo social contido no discurso das Operações Urbanas Consorciadas não se reflete no projeto urbano colocado em prática. Nos casos estudados, fica evidente o poder que o capital privado exerce na condução do desenvolvimento urbano, aprofundando e agravando ainda mais os problemas relacionados à segregação socioespacial existentes na maior cidade brasileira.

Palavras-chave: Operações Urbanas Consorciadas. Habitação de Interesse Social. Estatuto da Cidade.

ST – 01: Projeto, Processo, Superação de Limitações.



1 INTRODUÇÃO

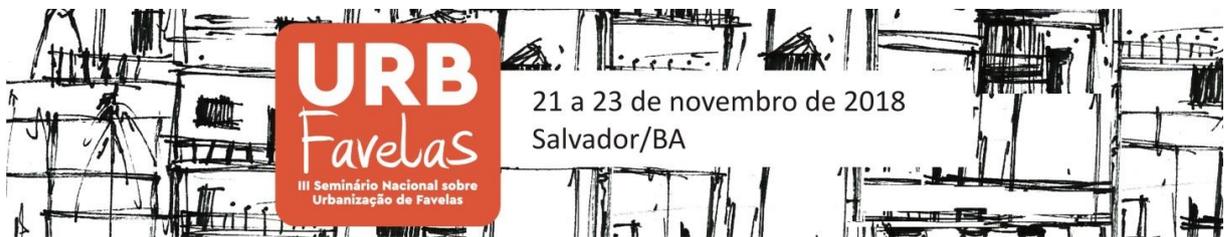
O Brasil passou por um intenso processo de urbanização durante a segunda metade do século XX. Milhares de pessoas saíram do campo em busca de melhores condições, fazendo com que fosse necessário um gigantesco movimento para a construção de cidades, bem como sistemas que suprissem suas necessidades de trabalho, transporte, saúde, energia, água, entre outros. O crescimento urbano desordenado não respondeu satisfatoriamente a essas necessidades, mesmo assim o território foi ocupado e as cidades começaram a se desenvolver.

O desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, iniciado com o investimento do Estado em infraestrutura, visando à substituição de importações e aguçado nas décadas de 1960 e 1970, criou os chamados “problemas urbanos” e com eles, a necessidade de buscar nas propostas elaboradas pelos países desenvolvidos as soluções para os mesmos. Dessa forma, as ideias e correntes surgidas nos centros capitalistas eram absorvidas de forma tardia pela periferia (MONTE-MÓR, 2007).

Com as transformações ocorridas a partir da expansão do sistema capitalista pelo mundo e com o surgimento da ideia de globalização, iniciou-se uma intensa busca, por parte das cidades, para se adequarem aos padrões internacionais de desenvolvimento ditados pelo capitalismo, para que pudessem fazer parte da nova “dinâmica global”. Nesse processo de mundialização, o papel da metrópole é redefinido, determinando o novo papel do espaço na acumulação do capital:

Estabelece-se um movimento de passagem de predominância/presença do capitalismo industrial – produtor de mercadorias destinadas ao consumo individual (ou produtivo) – à preponderância do capital financeiro – que produz o espaço como mercadoria, como condição de sua realização. Nesse momento, a mercadoria-espaço mudou de sentido com a mudança de orientação (prioridade) das aplicações financeiras: da realização do ciclo industrial da mercadoria à produção do imobiliário (CARLOS, 2016, p. 26).

Harvey (1996) afirma que, com a redução das barreiras espaciais trazida pelo capitalismo no último terço do século XX, a qualidade do espaço ganha importância para a inserção das cidades na nova dinâmica econômica global. No contexto da competição urbana existente naquele momento, essa qualidade passa a ser fundamental na atração do capital,



visando o desenvolvimento capitalista, como forma de combate ao desemprego e outros graves problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento. Esses países, entretanto, esbarram na constante falta de recursos vivida pelo poder público, o que dificulta a provisão de infraestrutura de última geração e pontos dotados de forte visibilidade e acessibilidade, como forma de promover a atratividade de determinada região (FERREIRA, 2003).

Como forma de superar o entrave ocasionado pela falta de recursos públicos, na cidade de São Paulo, esses projetos de renovação urbana se viabilizaram por meio das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), instrumento urbanístico regulamentado pela Lei Federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Por meio desse instrumento, capitais públicos privados unem-se com o objetivo de “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (BRASIL, 2001, Art. 32).

Nas áreas onde as OUCs são implantadas existe a possibilidade de flexibilização dos padrões estabelecidos pela lei de zoneamento, por meio do pagamento de contrapartida financeira. Essa contrapartida é antecipada com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), títulos emitidos pela prefeitura do município e comercializados pela Bolsa de Valores, os quais dão ao comprador o direito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento estipulado para a região ou modificar os usos do solo. É importante salientar que mesmo que as OUCs tenham a venda de potencial adicional de construção como fonte principal de receita, na maioria dos casos, o Estado é responsável por implantar a chamada “obra âncora”, como forma de tornar a região atrativa para os investidores privados. Dessa forma, existe um investimento inicial por parte do poder público e o retorno, caso a operação seja bem sucedida, virá a médio ou longo prazo (FIX, 2001).

Por ser um título financeiro, o CEPAC pressupõe uma valorização para se tornar atrativo aos investidores privados, ou seja, a própria lógica do CEPAC fez com que as operações fossem implantadas em locais de interesse do mercado imobiliário. Dessa forma, a população de baixa renda dessas regiões, residente em favelas, é pressionada a abandonar suas casas, como forma de abrir espaço para empreendimentos imobiliários e também para as



obras públicas, que são fundamentais para a implantação da operação e, conseqüentemente, para a valorização da região. Assim, tem-se a criação de um fragmento de cidade extremamente valorizado, no qual os grandes arranha-céus envidraçados reproduzem um desenho típico de áreas onde o mercado imobiliário possui uma atuação expressiva, conforme pode ser visto na Figura 1.

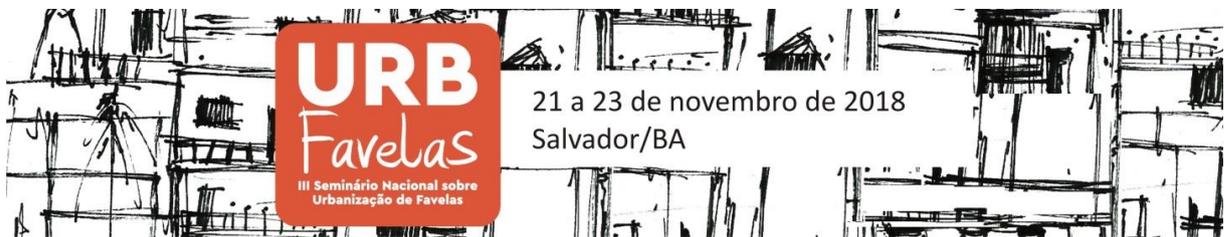
Figura 1 – Prédios no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada



Fonte: Autora (2018)

A experiência das OUCs em São Paulo evidencia que o principal propósito da cidade capitalista contemporânea é a busca pela reprodução ampliada do capital, o que significa que a mesma servirá primeiramente às necessidades das classes hegemônicas, enquanto a grande maioria é colocada em situação de exclusão e segregação, evidenciando as contradições existentes no processo de produção da cidade.

Esse trabalho tem como objetivo apresentar uma problematização da aplicação do referido instrumento na cidade de São Paulo, frente às contradições e interesses que o envolvem, com enfoque na relação existente entre as transformações do espaço urbano nas áreas de OUCs e o tratamento dado à questão habitacional, especialmente no que diz respeito ao atendimento social prestado à população atingida diretamente pelas obras das operações. Dessa forma, por meio de pesquisa documental, bibliográfica e empírica, será possível



compreender o modo que a população afetada foi atendida e assistida pelo poder público, uma vez que a lei garantia o reassentamento definitivo dessas famílias dentro dos perímetros das respectivas OUCs.

2 AS OUCs DA CIDADE DE SÃO PAULO E A QUESTÃO HABITACIONAL

Atualmente, a cidade de São Paulo possui três Operações Urbanas Consorciadas em andamento: Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada. É importante salientar que existe também a Operação Urbana Centro, porém, a mesma não será tratada nesse trabalho. Essa operação foi aprovada pela Lei 12.349/1997, abrangendo os bairros Glicério, Brás, Vila Buarque, Bexiga e Santa Ifigênia e tinha como objetivo recuperar a atratividade da área central para novos investimentos, por meio de incentivos à construção de edifícios residenciais, hotéis e usos associados à cultura e lazer (CASTRO, 2006).

Essa operação não obteve o sucesso almejado e uma das razões para isso foi o desinteresse do mercado imobiliário pela região onde a mesma está inserida, o que ocasionou um baixo retorno financeiro quando comparada a outras operações. De acordo com o último balanço¹ divulgado pela SP Urbanismo, empresa pública do município responsável pela gestão das operações, a Operação Urbana Centro arrecadou o equivalente a R\$ 60.351.814,87 desde o início de sua vigência.

Essa operação não passou por revisão após a aprovação do Estatuto da Cidade e, por isso, a mesma não incorporou o termo ‘consorciada’ ao seu nome. O Plano Diretor Estratégico de 2014 da cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2014) estabeleceu a necessidade de revisão da referida lei, entretanto, até o momento esse processo não foi iniciado. Nesse caso, as contrapartidas são pagas em dinheiro a cada nova proposta aprovada, pois essa operação não utiliza o CEPAC como forma de arrecadação financeira e os recursos arrecadados só podem ser aplicados dentro do perímetro da operação. Devido ao fato de não ser considerada consorciada e também à baixa arrecadação financeira, essa operação não será objeto de estudo desse trabalho. A Figura 2 mostra a localização das OUCs Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada, bem como da Operação Urbana Centro.

¹ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/op_urbana_CENTRO/2018/OUCentroFinanceiroAbr18_Publicacao.pdf> Acesso em: 30 maio 2018.

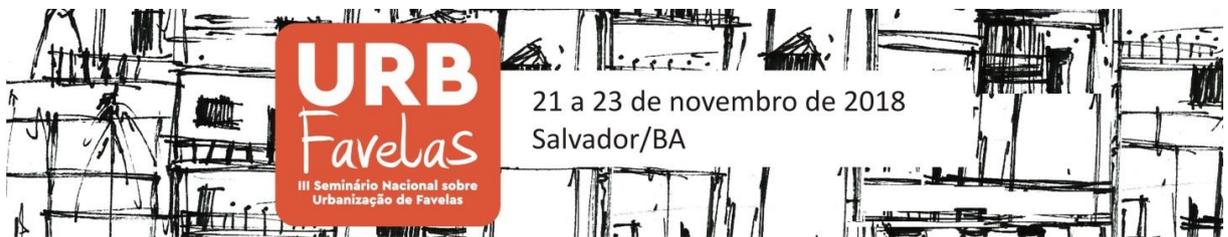
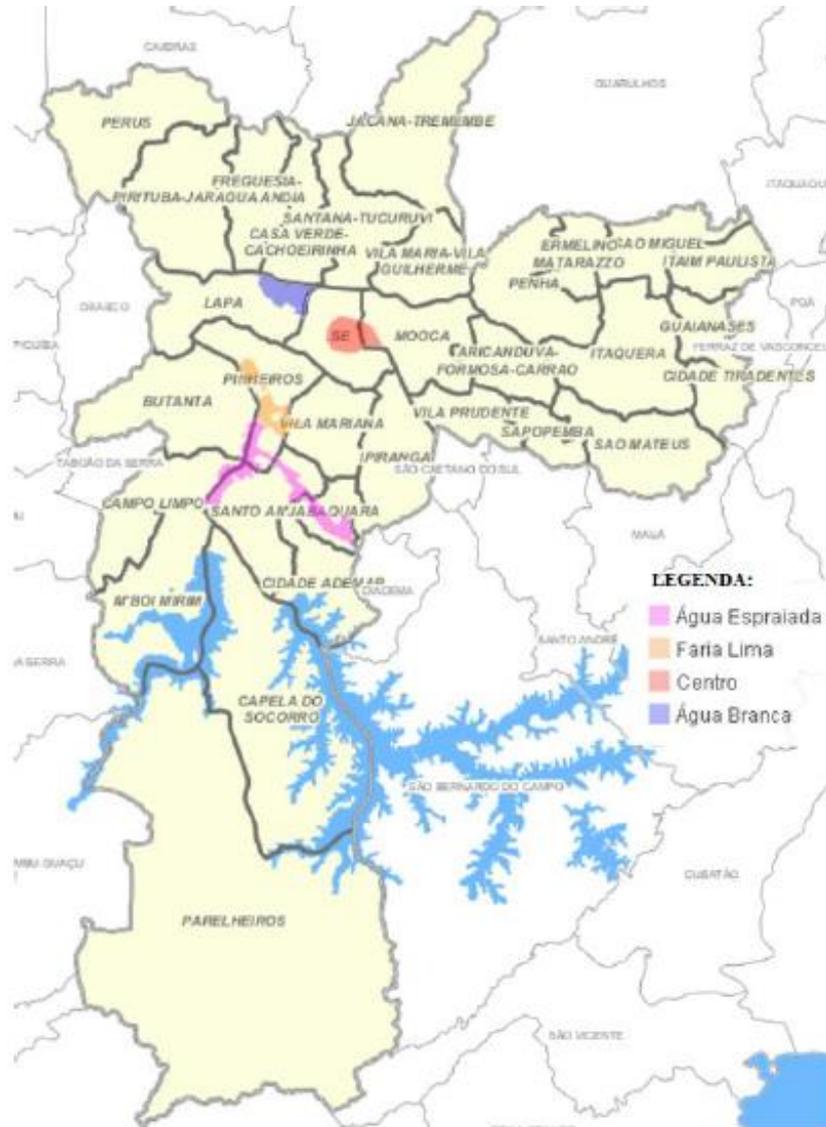


Figura 2 – Localização da Operação Urbana e das Operações Urbanas Consorciadas em andamento na cidade de São Paulo – SP



Fonte: GEOSAMPA (2010)

2.1 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA

Os estudos das Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca tiveram início durante as gestões de Jânio Quadros e Luiza Erundina, porém, foram aprovadas somente em 1995, já durante o mandato de Paulo Maluf (1993-1996). A OU Água Branca, aprovada pela Lei 11.774/95 (SÃO PAULO, 1995), tinha como objetivo principal a substituição do uso industrial da região por atividades do setor terciário e residencial. Essa área apresentava baixa



densidade e alto potencial de verticalização, devido aos grandes terrenos industriais e vazios urbanos existentes em seu perímetro.

A operação se sustentaria com os recursos advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), porém, também foi admitido o pagamento das contrapartidas por meio da execução de obras públicas previstas no plano da operação. Nesse caso, o empreendedor que adquirisse a outorga poderia escolher, dentre várias opções, a obra que ele executaria, desde que o valor fosse equivalente ao adicional de construção adquirido. Magalhães Jr. (2005), entretanto, aponta que a execução de obras pelo parceiro privado acarretou problemas operacionais no andamento da operação. Exemplo disso foi a abertura da Avenida Auro de Moura Andrade, que devido a problemas financeiros durante a execução da obra, o empreendedor não conseguiu finalizá-la, deixando sua conclusão a cargo da prefeitura.

Em 2013, essa operação foi revista e por meio da Lei 15.893/2013 (SÃO PAULO, 2013) transformou-se em Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB), atendendo aos preceitos trazidos pelo Estatuto da Cidade. Assim, até 2013 a OODC foi utilizada para captação de recursos e, a partir da revisão da lei, a arrecadação passou a ser feita por meio dos CEPACs. De acordo com balanço divulgado pela SP Urbanismo², com a OODC arrecadou-se o equivalente a R\$ 880.234.306,50, uma arrecadação tímida quando comparada às operações Faria Lima e Água Espraiada.

Em 2015, foi realizado o primeiro e único leilão de CEPACs da OUCAB e o resultado foi frustrante para o poder público, já que dos 58.000 CEPACs ofertados (50.000 residenciais e 8.000 não residenciais), apenas 6.000 de uso residencial foram negociados, ao preço unitário de R\$ 1.548,00, o que gerou uma receita de R\$ 9.288.000,00.

De acordo com Vannuchi, Borelli e Santoro (2015), dois motivos podem explicar esse desinteresse pela referida operação. O primeiro ponto é o momento de retração vivido pelo mercado em 2015, pois o país vivenciava o auge de sua crise econômica e política, o que contribuiu para o desaquecimento do mercado imobiliário e impactou diretamente a procura

² Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_BRANCA/2018/OUAguaBrancaFinanceiroOutorgaAbr18_Publicacao.pdf> Acesso em: 01 jun. 2018



por CEPACs. O outro motivo é o alto preço inicial estipulado para os certificados, já que o Plano Diretor Estratégico de 2014 possibilitou o aumento dos coeficientes de aproveitamento nos chamados eixos de estruturação urbana. Dessa forma, diante do momento de crise, tornou-se mais interessante para os empreendedores privados a construção fora dos limites de OUC, pois a OODC possui preço inferior ao CEPAC.

A revisão da lei, em 2013, trouxe a obrigatoriedade de destinação de 22% dos recursos arrecadados com CEPACs para construção de habitação social, entretanto, essa baixa arrecadação logo no primeiro leilão de CEPAC dificultou ainda mais a resolução dos graves problemas habitacionais vividos pela operação. Entre 2008 e 2009, as favelas do Sapo e Aldeinha foram integralmente removidas devido à obra do prolongamento da Avenida Auro Soares de Moura Andrade e, até hoje, seus moradores encontram-se em auxílio aluguel à espera de uma solução habitacional definitiva por parte da prefeitura. Em 2017, a região da favela do Sapo (Figura 3), no entorno do córrego Água Branca, foi novamente ocupada por cerca de 170 famílias, que continuam sofrendo com as constantes enchentes e todas as mazelas que envolvem a moradia precária em favelas.

Figura 3 – Favela do Sapo, após reocupação em 2017



Fonte: ponte.org (Maria Teresa Cruz)

O programa de intervenções da OUCAB prevê a reurbanização de favelas, além da aquisição de terras e produção de Habitação de Interesse Social em seu perímetro e perímetro expandido, como forma de reassentar até 5.000 famílias atingidas pelas obras da operação.



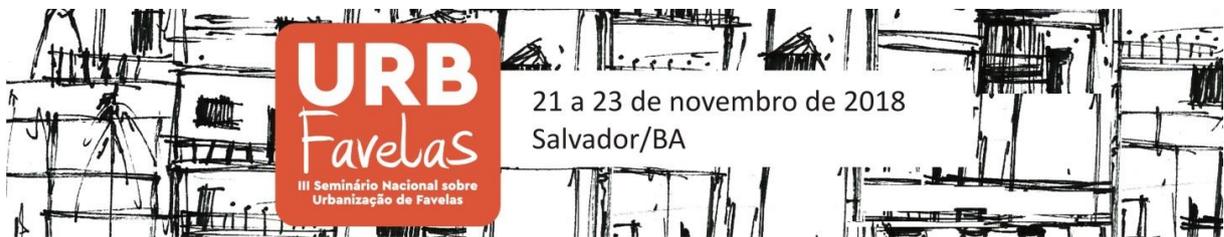
Esse número, entretanto, foi estabelecido sem um planejamento habitacional efetivo, uma vez que nenhum estudo aprofundado foi realizado pelo poder público, como forma de compreender as reais necessidades habitacionais da operação.

A prefeitura reconhece para atendimento apenas 17 assentamentos precários dentro da OUCAB, enquanto existem 32 núcleos de assentamentos irregulares dentro da mesma (LIMA, 2016). A leitura incompleta dificulta o dimensionamento correto e coerente em relação ao número de famílias que realmente necessitam de atendimento por parte da prefeitura, além de prejudicar a elaboração de estratégias eficazes de atuação, visando não somente a construção de novas unidades, mas também a urbanização, regularização fundiária e reformas de conjuntos habitacionais já existentes.

Até o momento, muito pouco foi feito em relação à problemática habitacional na área da OUCAB. A arrecadação correspondente ao primeiro leilão de CEPACs foi suficiente para dar início às obras de reforma da Comunidade Água Branca, composta por núcleos habitacionais de baixa renda localizados dentro do perímetro da OUCAB. Os moradores desses conjuntos estavam expostos a situações de risco, como por exemplo, quadros elétricos com infiltrações e caixas d'água de amianto, além disso, problemas relacionados à ausência de telhas e trechos de vias sem pavimentação também podiam ser observados. Essa foi uma conquista importante, possibilitada pela pressão exercida pelo Grupo de Gestão³ e pela revisão da lei, que trouxe a obrigatoriedade de destinação de 22% dos recursos arrecadados com CEPAC para a área de habitação social.

Além disso, em 2015, foi realizado concurso de projeto urbanístico para um dos subsetores da operação, visando transformar essa área em um bairro diversificado, com comércio, habitação e espaços públicos e institucionais. É nesse setor que se localiza o projeto habitacional previsto para atender os moradores removidos das favelas do Sapo e Aldeinha, com 643 unidades habitacionais. Esse projeto já se encontra aprovado, entretanto, a falta de recursos é um entrave para que as obras sejam iniciadas, o que deixa claro que os graves problemas habitacionais da região estão longe de ser solucionados.

³ Cada OUC conta com seu Grupo de Gestão, composto por nove membros da sociedade civil e nove membros do poder público, o qual tem a função de monitorar o desenvolvimento do programa de intervenções previsto pela operação, além de deliberar sobre o plano de prioridades durante a implementação do mesmo.



2.2 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA

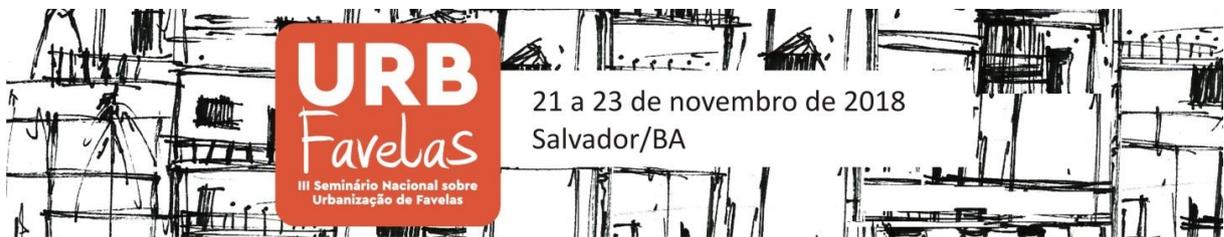
Essa operação foi aprovada pela Lei 11.732/1995 (SÃO PAULO, 1995b), entretanto, a construção da avenida de mesmo nome teve início ainda durante os anos 1960. O primeiro trecho da avenida, entre o bairro de Pinheiros e a Avenida Cidade Jardim foi inaugurado em 1970 e, de acordo com Fix (2001) o mesmo já era anunciado como ‘a nova Avenida Paulista’. Com a intensa expansão do comércio na região a partir da segunda metade da década de 1970, as gestões Jânio Quadros e Luiza Erundina elaboraram projetos para a expansão da avenida. Já na gestão de Paulo Maluf a obra foi tomada como prioridade e teve início um longo processo de luta com a população, devido a grande quantidade de remoções que seriam necessárias para que a mesma se realizasse.

Depois de algumas modificações em relação ao projeto inicial e a diminuição da quantidade de remoções, a mesma foi inaugurada em 1996. Maleronka (2010) argumenta que quando essa operação foi aprovada, as obras de extensão da avenida já haviam começado e a região despertava cada vez mais o interesse do setor imobiliário. Dessa forma, o propósito do poder público com a aplicação do instrumento nessa região foi se apropriar da valorização que ocorria naquele momento, enquanto a ideia de promover uma transformação efetiva da área foi deixada de lado.

Em 2004, por meio da Lei 13.769/2004 (SÃO PAULO, 2004) essa operação incorporou os preceitos trazidos pelo Estatuto da Cidade e transformou-se em Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL). A partir desse momento, passou a utilizar o CEPAC como fonte de arrecadação e, apesar dos resultados urbanísticos serem contestáveis, o sucesso financeiro dessa operação é inquestionável. De acordo com o último balanço divulgado pela SP Urbanismo⁴, a OUCFL arrecadou o equivalente a R\$ 2.442.301.550,83 desde o início de sua vigência e dentre suas principais obras já concluídas, destacam-se as de caráter viário, como por exemplo, os túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer.

Mesmo que na lei aprovada em 1995 a habitação voltada ao atendimento da população de baixa renda afetada pelas obras da operação tivesse espaço garantido, nenhuma ação dessa

⁴ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2018/OUFariaLimaFinanceiroAbr18_Publicacao.pdf> Acesso em: 05 jun. 2018.



natureza foi colocada em prática até 2004 (CASTRO, 2006). Devido ao Grupo de Gestão, debates em torno de questões mais sociais ganharam espaço na OUCFL, inclusive aqueles relacionados às necessidades habitacionais da operação. Atualmente, há apenas uma favela dentro do perímetro da OUCFL, a Coliseu, entretanto, as favelas Real Parque e Panorama, por localizarem-se no entorno da mesma, também são consideradas para atendimento.

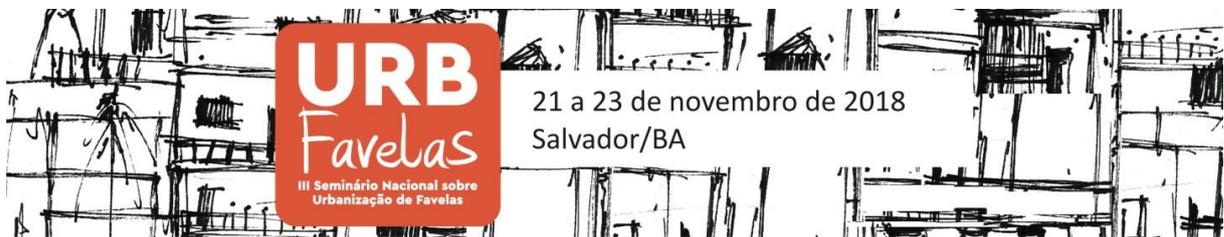
Em 2008, a prefeitura do município iniciou o processo de cadastramento dos moradores desses três assentamentos, com o propósito de dimensionar o déficit habitacional da área, chegando ao número de 2.437 famílias com necessidade de atendimento. De acordo com dados oficiais disponibilizados pelo poder público, até o momento foram construídas 1.246 unidades habitacionais, destinadas a atender famílias provenientes da favela Real Parque. Nesse projeto, mostrado na Figura 4, foram gastos aproximadamente R\$ 298 milhões com as obras e R\$ 8 milhões com desapropriações.

Figura 4 – Parte do Conjunto Habitacional Real Parque



Fonte: Pini (2012)

O conjunto habitacional Coliseu, destinado a atender os moradores da favela de mesmo nome, já teve seus projetos aprovados e conta com 272 unidades habitacionais, entretanto, o comprometimento dos recursos existentes em caixa com outras obras já em



andamento é um entrave para que a obra seja iniciada. O conjunto habitacional que será construído para atender às famílias provenientes da favela Panorama está em fase de estudo por parte da prefeitura, sem previsão de quando os projetos serão concluídos.

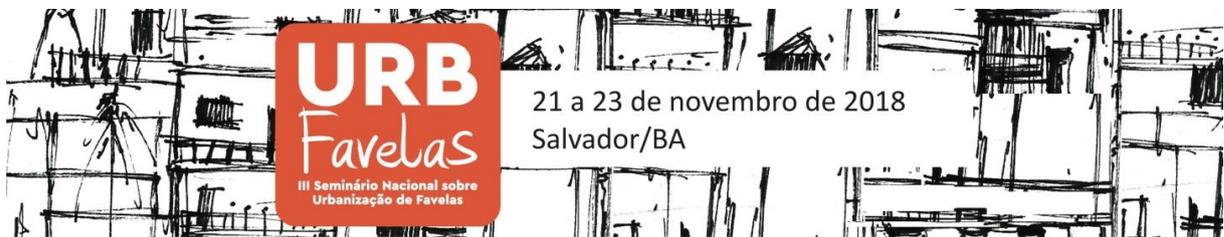
A favela Panorama está localizada em área bastante nobre da cidade, ao lado de empreendimentos imobiliários de alta renda, como por exemplo, o Shopping Cidade Jardim. Conforme noticiado na imprensa⁵, essa comunidade vivenciou um processo de remoção sem participação direta do poder público. A incorporadora JHSF, proprietária de diversos empreendimentos de alto padrão naquela região, ofereceu dinheiro para que os moradores dessa comunidade abandonassem suas casas, em um processo sem interferência da prefeitura. A favela ainda não foi inteiramente removida, porém, diversos moradores já aceitaram a proposta da incorporadora e se mudaram do local, deixando clara a segregação socioespacial existente na aplicação do referido instrumento.

O exemplo da OUCFL evidencia a preferência da prefeitura por remover inteiramente os núcleos de favelas, ao invés de pensar em soluções, que muitas vezes, são menos onerosas aos cofres públicos, como a urbanização ou regularização fundiária. Essa escolha deve ser questionada, uma vez que por ser uma área de interesse do mercado imobiliário, a remoção completa dos núcleos de favelas pode ser encarada como uma forma de potencializar ainda mais a valorização desse perímetro, o que ocasiona processos de gentrificação nas regiões onde as OUCs são implantadas e agrava ainda mais a exclusão social na maior cidade brasileira.

2.3 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA

Essa operação foi aprovada após a implementação do Estatuto da Cidade, por meio da Lei 13.260/2001 (SÃO PAULO, 2001), ou seja, ela é a primeira que, desde o início, já leva o termo ‘consorciada’ em seu nome. Devido ao esvaziamento da área central e o excesso de crescimento da Avenida Paulista, a região da Faria Lima, por meio da parceria público-privada, obteve uma expressiva arrecadação, que possibilitou a implantação de diversas obras de infraestrutura e, conseqüentemente, uma intensa valorização do solo urbano. Dessa forma,

⁵ Disponível em: <<https://www.vgnoticias.com.br/nacional/empreiteira-de-luxo-paga-para-morador-deixar-favela-em-sp/14359>> Acesso em: 12 jun. 2018.



a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) surge como um ‘prolongamento’ da OUCFL, uma vez que seu sucesso financeiro despertou o interesse do poder público em extrair a renda fundiária diferencial dessa região.

Durante a gestão de Luiza Erundina, em 1991, foi elaborado o projeto da Operação Urbana Água Espraiada, que tinha como principal obra pública a ser realizada com os recursos arrecadados a abertura de uma avenida arterial de fundo de vale, por meio da canalização do córrego Água Espraiada e de seus principais afluentes. Devido à preocupação com a grande quantidade de favelas existentes na região – 6.841 moradias irregulares distribuídas em 68 núcleos (CASTRO, 2006) – esse projeto previa a destinação de 23% do total arrecadado para a produção de HIS, entretanto, o mesmo não foi aprovado.

Ao assumir a gestão municipal, em 1993, Paulo Maluf não deu continuidade ao projeto da operação, porém, a abertura da avenida continuou nos planos do novo prefeito. Para que a mesma fosse viabilizada, foi realizado um acordo entre o Governo do Estado de São Paulo, que doaria o terreno, e a Prefeitura da cidade de São Paulo, que realizaria as obras. Como o projeto foi aprovado sem estar vinculado a nenhuma Operação Urbana, não havia a obrigatoriedade de relocar a população que seria removida em áreas próximas aos locais das remoções. Ainda assim, a Operação Urbana poderia ser implantada posteriormente e a nova avenida serviria como atrativo dessa futura operação.

Estima-se que, aproximadamente, 50 mil pessoas foram removidas de forma violenta para que a nova avenida pudesse ser aberta, sem nenhuma garantia por parte do poder público (FIX, 2001). A mesma autora acrescenta que muitos foram obrigados a se deslocarem para áreas distantes dos locais das remoções, como por exemplo, Parelheiros, Grajaú, Mauá e Franco da Rocha, escancarando a segregação existente desde o início do processo. Em janeiro de 1996, a Avenida Água Espraiada – atual Avenida Jornalista Roberto Marinho – foi inaugurada. É importante salientar que em 2017, Paulo Maluf foi condenado a sete anos de prisão pelo desvio de R\$ 172 milhões da referida obra.

Na gestão de Marta Suplicy, o projeto para a região da Água Espraiada foi retomado e aprovado em 2001, com forte apelo social, garantindo atendimento econômico e social à população afetada diretamente pelas obras da referida operação. A área da OUCAE foi



dividida em seis setores: Marginal Pinheiros, Brooklin, Jabaquara, Berrini, Chucri Zaidan e Americanópolis. A maior parte das obras viárias e de infraestrutura estava prevista nos setores Marginal Pinheiros e Chucri Zaidan, uma vez que os mesmos apresentavam um elevado potencial para verticalização devido à baixa taxa de ocupação existente na região. Esse potencial também era observado no setor Brooklin, uma vez que o mesmo estava cercado por bairros de classe média-alta e localizado ao longo da Avenida Jornalista Roberto Marinho.

Apesar da verticalização já existente no setor Berrini, o mesmo era considerado área de grande interesse para a operação ao criar um eixo de ligação com a Operação Urbana Faria Lima. Já nos setores Americanópolis e Jabaquara não era prevista praticamente nenhuma obra de grande porte, uma vez que os mesmos abrigavam a maior quantidade de favelas existentes naquela região. Além disso, a intenção inicial da operação era a criação de um eixo terciário ao longo da Marginal Pinheiros, que funcionasse como uma extensão da já bem sucedida Operação Urbana Faria Lima e esses dois setores encontravam-se mais distantes dessa área tida como foco principal desde o início.

De acordo com o último balanço divulgado pela SP Urbanismo⁶, essa operação arrecadou R\$ 3.905.191.591,36 desde o início de sua vigência. O estoque de CEPACs colocado à venda já está praticamente esgotado, entretanto, os CEPACs disponibilizados no setor Jabaquara encontram-se estagnados, devido ao desinteresse do mercado imobiliário, o que pode ser explicado pelo fato dessa região não ter recebido grandes obras de infraestrutura e por concentrar grande quantidade de núcleos de favelas. Já o setor Americanópolis não teve estoque disponibilizado, pois seria destinado à construção dos conjuntos habitacionais que atenderiam a população moradora dos núcleos de favelas atingidos pelas obras da OUCAE.

Dentre as obras principais dessa operação estão um túnel que faria a ligação da Avenida Jornalista Roberto Marinho com a Rodovia dos Imigrantes e um parque linear ao longo dos setores Americanópolis e Jabaquara. Em 2009, a prefeitura do município realizou um levantamento para dimensionar a quantidade de núcleos habitacionais irregulares que

⁶ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2018/OUAguaEspiraiadaFinanceiroAbr18_Publicacao.pdf> Acesso em: 15 jun. 2018.

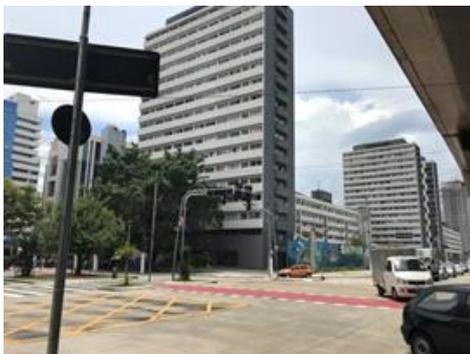


seriam afetados pelas referidas obras e chegou-se ao número de 8.424 famílias afetadas direta ou indiretamente, moradoras de 29 favelas da região.

Desses 29, optou-se pela remoção completa de 16 núcleos e remoções parciais nos outros 13. É importante salientar que, aproximadamente, 80% das 8.424 famílias são moradoras desses 16 núcleos que serão inteiramente removidos. Nesse caso, fica claro que a política pública adotada visa a implantação de um parque linear como forma de valorizar os setores menos privilegiados da operação, ao mesmo tempo em que removerá por completo a população das favelas dessa região, abrindo espaço para grandes empreendimentos imobiliários. Além disso, assim como na OUCFL, opta-se pela remoção completa, ao invés de estratégias menos invasivas aos moradores, como por exemplo, as regularizações e urbanizações.

Devido às constantes mobilizações e protestos realizados pela população, em 2016, o então prefeito Fernando Haddad suspendeu as obras do túnel, enquanto as obras do parque linear foram mantidas. Em relação ao atendimento habitacional à população de baixa renda afetada pelas obras da operação, muito pouco foi feito até o momento. Após 17 anos da aprovação da OUCAE, das 8.424 famílias cadastradas para receberem atendimento definitivo, apenas 1.032 receberam sua unidade habitacional. Dentre os conjuntos entregues, dois deles – Jardim Edite (Figura 5) e Corruíras (Figura 6) – ficaram bastante conhecidos no cenário nacional, por tornarem-se referências no que diz respeito à habitação social com arquitetura e inserção urbana qualificadas.

Figura 5 – Conjunto Habitacional Jardim Edite



Fonte: Autora (2018)

Figura 6 – Conjunto Habitacional Corruíras



Fonte: Archdaily (2014)



Além dessas, estão em obras outras 680 unidades, com previsão de entrega até o primeiro trimestre de 2019. Dessa forma, quando as mesmas forem finalizadas, serão 1.712 famílias atendidas no total, um número extremamente tímido para uma operação que teve uma arrecadação recorde. Vale lembrar que existem ainda 650 famílias que foram removidas e recebem auxílio aluguel da prefeitura, no valor de R\$ 400,00 mensais, até que sua unidade habitacional seja concluída.

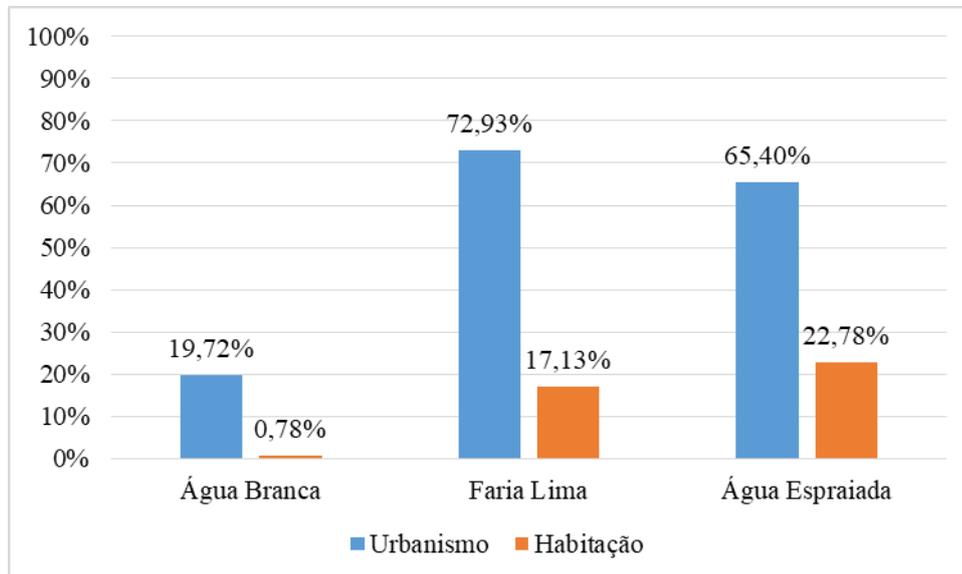
A operação encontra-se com o estoque de CEPACs praticamente esgotado – restando apenas os disponibilizados no setor Jabaquara – e o dinheiro em caixa já está comprometido com as obras que estão em andamento. Dessa forma, o destino da população que depende do atendimento habitacional é bastante incerto, já que com a escassez financeira vivida pela OUCAE, não há perspectiva de quando a mesma será atendida em sua totalidade. Nesse caso, o instrumento OUC viabilizou a criação de uma nova centralidade financeira na cidade de São Paulo, por meio da implantação de grandes obras viárias e de infraestrutura que valorizaram ainda mais a região, entretanto, ao deixar de lado o caráter social, o mesmo colaborou para aprofundar ainda mais a exclusão socioespacial na maior cidade brasileira.

3 HABITAÇÃO SOCIAL NÃO É PRIORIDADE NAS OUCs

De acordo com o exposto nos itens anteriores, fica claro que a questão da habitação social nunca foi prioridade nas OUCs em andamento na cidade de São Paulo. As grandes obras viárias e de infraestrutura assumiram o protagonismo na condução do referido instrumento, visando à extrema valorização do solo urbano, enquanto o caráter social foi deixado de lado. Essa afirmação fica evidente quando se analisa a distribuição dos recursos em cada uma das OUCs, conforme pode ser visto pelo Gráfico 1.



Gráfico 1 – Comparação entre investimentos em obras urbanas e habitacionais



Fonte: elaboração própria

É importante salientar que a maioria das obras da categoria “urbanismo” são de caráter viário, evidenciando a preferência que esse tipo de intervenção teve nas OUCs Faria Lima e Água Espreiada. Já na OUC Água Branca grande parte dos recursos foi destinado às obras de drenagem, devido aos graves problemas de enchentes e inundações que afetam a região. Os recursos direcionados à HIS são praticamente inexistentes na OUC Água Branca, enquanto nas OUCs Faria Lima e Água Espreiada o mesmo fica próximo dos 20%, deixando clara a necessidade de maiores investimentos nesse campo, para que as enormes necessidades possam ser atendidas.

Mesmo que os investimentos no campo habitacional tenham sido bastante tímidos, há contradições que ficam evidentes quando se analisam algumas questões específicas sobre o assunto. Ao tomar como base o conjunto habitacional Jardim Edite, cada unidade saiu ao preço médio de R\$ 276 mil. No conjunto habitacional Real Parque, o valor unitário das habitações chegou a R\$ 240 mil. Esses valores são considerados altos para habitação social, uma vez que excluem o valor do terreno e representam apenas o valor da construção.

Nesse sentido, levanta-se a discussão em torno da qualidade arquitetônica aplicada aos conjuntos implantados na área das operações, uma vez que a mesma qualidade não é



encontrada nas habitações de interesse social localizadas nas franjas da cidade. O poder público utiliza-se dessa estratégia para que os conjuntos habitacionais não prejudiquem o potencial de valorização das áreas privilegiadas da cidade, deixando evidente a maneira como a questão habitacional é tratada nas diferentes áreas da cidade, de acordo com os interesses públicos e privados. De acordo com Ferreira (2017), esse fato explica também a preferência pelo remocionismo em massa nas áreas do ‘planejamento de exceção’.

Para Adam e Tiesdell (2010), os planejadores urbanos assumem a função de atores de mercado, já que estão diretamente envolvidos na construção de espaços que visam a potencialização dos lucros do capital imobiliário. Esse pensamento se concretiza nos casos estudados de OUCs, uma vez que o planejamento atua no sentido de ‘compensar’ os empreendedores privados pelo investimento realizado na construção da nova centralidade, ao invés de possibilitar acesso às condições dignas de moradia para as reais vítimas desses projetos de revitalização urbana.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É incontestável que o instrumento Operação Urbana Consorciada possibilitou, na região da Faria Lima e no entorno do córrego Água Espraiada, a criação de um novo eixo financeiro e imobiliário na cidade de São Paulo. Mesmo que a OUCAB não tenha obtido o mesmo sucesso, não houve uma diferenciação no tratamento dado a questão habitacional voltada para a população de baixa renda. Apesar do instrumento trazer a parceria com a iniciativa privada como base fundamental para a arrecadação de recursos, era responsabilidade do poder público coordenar a operacionalização das OUCs e buscar o equilíbrio da área, sem deixar de lado o caráter social da mesma.

Nos casos estudados, o que se observou, entretanto, foi um desvio da sua finalidade inicial, já que como instrumento urbanístico proposto pelo Estatuto da Cidade, tinha em seu discurso as ‘melhorias sociais’ como premissa básica. A urbanização resultante desse processo foi excludente, ocasionando graves processos de gentrificação, uma vez que o Estado teve seu papel reduzido frente ao crescimento dos atores privados na condução do desenvolvimento urbano.



O atendimento habitacional em todos os casos estudados foi extremamente tímido diante do enorme déficit existente nessas áreas, enquanto o poder público foi responsável por promover uma série de grandes intervenções – com destaque para as grandes obras viárias – com o objetivo de atender aos anseios do capital imobiliário e criar fragmentos urbanos ultravalorizados. A dificuldade de garantir à população de baixa renda acesso à moradia digna, em áreas bem localizadas e cercadas por serviços públicos de qualidade, deixa clara a desigualdade existente no acesso à terra urbanizada, além de escancarar ainda mais a segregação socioespacial na maior cidade brasileira.

REFERÊNCIAS

ADAMS, D.; TIESDELL, S. Planners as Market actors: rethinking state-market relations in land and property. **Planning Theory & Practice**, Vol. 11, 2010.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 08 jun. 2018.

CARLOS, A. F. A. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, A. F. A. (Org.) **Crise urbana**. São Paulo: Editora Contexto, FFLCH/USP, 2016.

CASTRO, L. G. R. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2006.

FERREIRA, J.S.W. **São Paulo: o mito da cidade-global**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2003.

FERREIRA, P. E. B. **O filé e a sobra. As favelas no caminho do capital imobiliário**. Tese (Doutorado em Ciências). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2017.

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

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaços e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, nº 39, 1996.

LIMA, P. H. B. M. **Desafios e perspectivas de utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada para a produção de habitação de interesse social**. Relatório de iniciação científica FAPESP 2014/21072-2. Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2016.



MAGALHÃES JR, J. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca revisão e proposição. In: **Arquitextos** nº066.03. São Paulo – SP, Portal Vitruvius, 2005.

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 em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, 2010.

MONTE-MÓR, R. L. M. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Revista Etc: espaço, tempo e crítica**, nº 1, vol. 1, Niterói – RJ, 2007.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 11.774 de 18 de maio de 1995.** Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca, define programa de melhorias para a área objeto da Operação e dá outras providências. São Paulo – SP, 1995.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 11.732 de 14 de Março de 1995.** Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes [...] e dá outras providências. São Paulo – SP, 1995b.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 13.260 de 28 de dezembro de 2001.** Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada e dá outras providências. São Paulo – SP, 2001.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 13.769 de 26 de Janeiro de 2004.** Altera a Lei 11.732 de 14 de Março de 1995 e dá outras providências. São Paulo – SP, 2004.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 15.893 de 7 de novembro de 2013.** Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação. São Paulo – SP, 2013.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 16.050 de 31 de Julho de 2014.** Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei 13.430/2002. São Paulo – SP, 2014.

VANNUCHI, L.; BORRELLI, J.; SANTORO, P. **Operação Água Branca: impasses do primeiro leilão de CEPACs.** 2015. Disponível em: <<https://observsp.wordpress.com/2015/08/12/operacao-agua-branca-impasses-do-primeiro-leilao-de-cepacs/#more-1154>> Acesso em: 20 jun. 2018.