

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

**A QUESTÃO HABITACIONAL NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO URBANA
CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA NA CIDADE DE SÃO PAULO - SP**

ALINE DE LIMA ZUIM

SÃO CARLOS
2018

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

**A QUESTÃO HABITACIONAL NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO URBANA
CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA NA CIDADE DE SÃO PAULO - SP**

ALINE DE LIMA ZUIM

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

Orientação: Prof^ª Dr^ª Carolina Maria Pozzi de Castro

SÃO CARLOS
2018

Zuim , Aline de Lima

A questão habitacional no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água
Espreada na cidade de São Paulo - SP / Aline de Lima Zuim . -- 2018.
163 f. : 30 cm.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos, campus São
Carlos, São Carlos

Orientador: Carolina Maria Pozzi de Castro

Banca examinadora: Carolina Maria Pozzi de Castro, Ricardo Siloto da
Silva, Cibele Saliba Rizek

Bibliografia

1. Operações Urbanas Consorciadas. 2. Habitação de Interesse Social. 3.
Estatuto da Cidade . I. Orientador. II. Universidade Federal de São Carlos. III.
Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo Programa de Geração Automática da Secretaria Geral de Informática (SIn).

DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

Bibliotecário(a) Responsável: Ronildo Santos Prado – CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

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

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Aline de Lima Zuim, realizada em 25/04/2018.

Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro
UFSCar

Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva
UFSCar

Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek
USP

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Prof^a Dr^a Carolina Maria Pozzi de Castro, pela orientação e, principalmente, por me estimular a pensar a questão urbana de forma muito mais crítica.

Aos Profs. Drs. Cibele Saliba Rizek e Ricardo Siloto, pela disponibilidade desde a banca de qualificação e pelas importantes contribuições, que foram fundamentais para a finalização desse trabalho.

Aos meus pais, David e Ceres, por toda a batalha para garantir as oportunidades que me permitiram chegar até aqui. O apoio e carinho constantes foram fundamentais durante toda a minha caminhada. Agradeço também ao meu irmão, Eduardo, pelo companheirismo, mesmo com os quase 10.000 km que nos separam atualmente.

À minha família, pela torcida constante em todas as etapas. Deixo aqui um agradecimento especial à Regina, Célia e Cristina, que além de tias, são verdadeiros exemplos do que almejo ser na minha (ainda recente) vida acadêmica. Muito obrigada pelas leituras atentas e comentários pertinentes.

Aos meus amigos da vida, pela torcida. Agradeço especialmente à Thati, por todos os anos de amizade e por sempre se fazer presente, mesmo estando ausente na maior parte do tempo.

Aos amigos que o mestrado me trouxe, por todos os cafés compartilhados, por dividirem a agonia da tal da ‘síndrome da página em branco’ e por tornarem a vida na pós-graduação muito mais leve. Em especial, agradeço ao Fagner, pelo carinho (e pela ajuda com a formatação na reta final).

Aos funcionários da SP Urbanismo, em especial à Angela, pela atenção e pela disponibilização dos dados que foram de suma importância nesse trabalho.

Aos moradores das favelas da OUCAE com quem tive a oportunidade de conversar, por dividirem suas histórias e sofrimentos e me fazerem enxergar de perto o abismo existente na sociedade em que vivemos.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar, em especial ao Antônio Carlos, pela paciência e assistência com toda a parte administrativa e burocrática.

À CAPES, pelo auxílio financeiro que me permitiu dedicação exclusiva à essa pesquisa.

À Deus, por ser quem acalma o coração quando a mente está inquieta.

RESUMO

No Brasil, o instrumento urbanístico denominado Operação Urbana Consorciada foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001. Por meio de capitais públicos e privados, o mesmo busca implantar um conjunto de intervenções urbanísticas estruturais em determinada área da cidade. A cidade de São Paulo foi pioneira na utilização desse instrumento, uma vez que o mesmo já constava nos Planos Diretores desde 1985, sofrendo diversas adaptações desde o seu princípio até os dias atuais. Esse trabalho tem como objetivo analisar a questão habitacional envolvida na aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada, especificamente na Água Espraiada, implantada em 2001 na cidade de São Paulo, com enfoque no que diz respeito ao atendimento social e econômico à população afetada diretamente pelas obras, à produção de Habitação de Interesse Social e às dificuldades encontradas no processo de inserção urbana qualificada da população de baixa renda envolvida nas ações da operação. Por meio de criteriosa análise de documentos, dados e informações disponibilizados pela Prefeitura de São Paulo, bem como pesquisa bibliográfica e documental, foi possível observar contradições na aplicação do instrumento no caso estudado. Apesar do apelo social contido no discurso das Operações Urbanas Consorciadas, ficou evidente o viés econômico de sua aplicação, pois a prioridade foi dada ao capital imobiliário, em detrimento de uma política urbana mais inclusiva. Conclui-se que mesmo com a implantação do novo Plano Diretor Estratégico de 2014, as contradições da urbanização capitalista se fazem muito presentes no município, deixando claro o poder que o capital privado exerce na condução do desenvolvimento urbano da cidade. São apontados, ainda, os limites na aplicação das operações, para que as mesmas sejam implantadas por meio de dinâmicas distintas das inicialmente prevalentes e, assim, se afastem da natureza excludente e concentradora que a tem caracterizado.

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

ABSTRACT

In Brazil, the urbanistic instrument Urban Partnership Operation was regulated by the City Statute in 2001. With public and private capital, this instrument seeks implement a series of urban interventions in specific area of the city, aiming structural urban transformations, social improvements and ambiental valuation of this region. The city of São Paulo was pioneer in use of this instrument, it was included in Master Plans since 1985, with a series of adaptations from its beginning to the present day. The objective of this dissertation is analyze the housing issue involved in the application of this instrument, specifically in Água Espraiada, implemented in 2001 in São Paulo, focusing on the production of social housing and social and economical care to the population directly affected by the operation. Through a careful analysis of documents, data and informations provided by the city of São Paulo, as well as bibliographical and documentary research, was possible to observe contradictions in the application of the instrument in the case studied. Despite the social appeal contained in the discourse of Urban Partnership Operation, the economic purpose of its application was evident, once priority was given to real estate capital, to detriment of a more inclusive urban policy. In conclusion, even with the implementation of the new Strategic Master Plan of 2014, tha contradictions of capitalist urbanization are present in the county, evidencing the power of private capital in the conduct of urban development of the city. It is also pointed limits in the application of the operations, so that they are implanted through different dynamics from those initially prevalent and move away from the exclusionary and concentrative nature that has chacacterized it.

Keywords: Urban Partnership Operation. Social housing. City Statute.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Marginal Pinheiros em 1970 e em 2018	17
Figura 2 - Localização da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.....	20
Figura 3 - Evolução da Mancha Urbana da RMSPP no período de 1881 a 2010.....	37
Figura 4 - Obra de urbanização de favelas do PAC em São Paulo - SP.....	42
Figura 5 - Obra do Programa Minha Casa Minha Vida	42
Figura 6 - Área da ZAC Paris Rive Gauche no início das obras	55
Figura 7 - Área da ZAC Paris Rive Gauche em 2015	55
Figura 8 - Operações Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas em andamento na cidade de São Paulo-SP	71
Figura 9 - Perímetros da Operação Urbana Vale do Anhangabaú e da Operação Urbana Centro	73
Figura 10 - Vale do Anhangabaú após a revitalização	74
Figura 11 - Praça das Artes.....	74
Figura 12 - Praça Roosevelt	74
Figura 13 - Requalificação da Rua do Gasômetro.....	74
Figura 14 - Área da Operação Urbana Água Branca.....	75
Figura 15 - Ponto Júlio de Mesquita Neto	77
Figura 16 - Avenida Auro Soares de Moura Almeida.....	77
Figura 17 - Comunidade Água Branca	78
Figura 18 - Conjunto Habitacional Real Parque.....	78
Figura 19 - Largo da Batata após revitalização de 2016	80
Figura 20 - Áreas das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada	81
Figura 21 - Taxas geométricas de crescimento anual.....	84
Figura 22 - Número de lançamentos residenciais verticais na cidade de São Paulo (1992-2015)	85
Figura 23 - Domicílios com renda domiciliar de 20 salários mínimos ou mais (2010)	85
Figura 24 - Favela no perímetro da OUCAE.....	87
Figura 25 - Favela às margens do córrego Água Espraiada	87
Figura 26 - Localização das favelas ao longo do córrego Água Espraiada.....	91
Figura 27 - Área da OUCAE dividida por setores.....	95

Figura 28 - Ponte Estaiada vista da Marginal Pinheiro, com as obras inacabadas do monotrilho ao fundo.	103
Figura 29 - Trajeto da Linha 17 – Ouro (Monotrilho).....	104
Figura 30 - Divisão dos lotes entre os consórcios e terrenos desapropriados destinados à implantação dos conjuntos de HIS	107
Figura 31 - Projetos habitacionais desenvolvidos para a área da OUCAE por Paulo Brazil e Sant’anna Arquitetos Associados, República Arquitetos, Ciro Pirondi e Ruben Otero.....	108
Figura 32 - Conjunto Habitacional Jardim Edite I	110
Figura 33 - Conjunto Habitacional Corruíras	111
Figura 34 - Manifestações contra as obras do túnel	114
Figura 35 - Macroárea de Estruturação Metropolitana.....	116
Figura 36 - Ponte Laguna	121
Figura 37 - Ponte Itapaiúna	121
Figura 38 - Canalização do córrego Água Espreada	121
Figura 39 - Prolongamento Avenida Chucri Zaidan	121
Figura 40 - Mapeamento dos assentamentos irregulares na OUCAE 2009 – 2016	125
Figura 41 - Conjunto habitacional Estevão Baião	128
Figura 42 - Conjunto Área 27	129
Figura 43 - Conjunto Área 41.....	129
Figura 44 - Conjunto Área 42.....	129
Figura 45 - Conjunto Área 44.....	129
Figura 46 - Conjunto Área 46.....	130
Figura 47 - Conjunto Área 46.....	130
Figura 48 - Área desapropriada	133
Figura 49 - Área desapropriada	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação do preço do CEPAC ao longo das distribuições.....	100
Gráfico 2 - Vinculações de CEPACs ao longo dos anos.....	101
Gráfico 3 - Principais empresas compradoras de CEPACs.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População em 2000 e 2010 e taxa de crescimento nos distritos da OUCAE.....	83
Tabela 2 - Comparação entre domicílios com renda mensal até 5 Salários Mínimos e acima de 10 Salários Mínimos em 2010.....	85
Tabela 3 - Quantidade de domicílios e quantidade de pessoas por domicílio nas unidades territoriais da OUCAE – 2000 e 2010.....	88
Tabela 4 - Equivalência entre CEPAC e área adicional de construção ou modificação de usos.....	99
Tabela 5 - Resumo das distribuições de CEPACs na OUCAE.....	100
Tabela 6 - Assentamentos integralmente removidos até 2014.....	113
Tabela 7 - Estoque máximo e estoque consumido por setor até 22/12/2017.....	119
Tabela 8 - Situação habitacional em 31/07/2017 dos 16 núcleos prioritários.....	126
Tabela 9 - Conjuntos habitacionais finalizados até Novembro/2017.....	127
Tabela 10 - Conjuntos HIS em obras na OUCAE – explicar tabela.....	131
Tabela 11 - Famílias atendidas por auxílio aluguel em 2017 e perspectiva da SP Urbanismo para 2019.....	132
Tabela 12 - Resumo do balanço financeiro OUCAE em 30/11/2017.....	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro-resumo das diferenças entre Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operação Urbana Consorciada.....	52
Quadro 2 - Quadro-resumo da situação habitacional na área da OUCAE.....	123

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANC – Area de Nueva Centralidad

APEOP – Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAB – Coeficiente de Aproveitamento Básico

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção

CEPAM – Centro de Estudo e Pesquisas da Administração Municipal

COHAB – Companhia de Habitação Popular

CPC – Comité Permanent de Concertation

DER – SP – Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de São Paulo

EIA/RIMA – Estudo e Relatório de Impacto Ambiental

Embraesp – Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais

EMURB – Empresa Municipal de Urbanização

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

FEAB – Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal

FUNDURB – Fundo Municipal de Urbanização

GESP – Grupo de Geografia Urbana Crítica Radical

GGOUCAE – Grupo Gestor da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada

HIS – Habitação de Interesse Social

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IE – Instituto de Engenharia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAP – Licença Ambiental Prévia

NO – Novas Ocupações

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OI – Operações Interligadas

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

OU – Operações Urbanas

OUC – Operações Urbanas Consorciadas

OUCAB – Operação Urbana Consorciada Água Branca
OUCAE – Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
OUCFL – Operação Urbana Consorciada Faria Lima
OUFL – Operação Urbana Faria Lima
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDE – Plano Diretor Estratégico
PL – Projeto de Lei
PP – Partido Progressista
PT – Partido dos Trabalhadores
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
Secovi – Sindicato das Empresas de Compra, Venda Locação e Administração de Imóveis
SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação
SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento
SM – Salário Mínimo
SMDU – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
UMM – União dos Movimentos de Moradia
ZAC – Zone d’Aménagement Concerté
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Justificativa e relevância da pesquisa	14
1.2 Objetivos	21
1.3 Abordagem metodológica	21
1.3.1 Abordagem exploratória	22
1.3.2 Abordagem do estudo de caso.....	24
1.3.3 Abordagem dos resultados alcançados.....	26
2. DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO À CONSOLIDAÇÃO DA ESFERA FINANCEIRA NO ESPAÇO URBANO DO PAÍS	27
2.1 O processo de urbanização e o planejamento urbano brasileiro.....	27
2.1.1 O planejamento urbano da cidade de São Paulo.....	32
2.2 Os avanços e as contradições no enfrentamento da crise urbana brasileira	39
2.3 A consolidação da esfera financeira na construção do espaço urbano	44
3. DO SOLO CRIADO ÀS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO.....	49
3.1 A influência internacional para a criação do instrumento OUC.....	52
3.2 Operações Interligadas (OI) e Operações Urbanas (OU)	57
3.3 As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) no Estatuto da Cidade.....	61
4. A PRODUÇÃO DE UMA CIDADE SEGREGADA POR MEIO DO INSTRUMENTO OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA.....	66
4.1 Breve histórico das Operações Urbanas Consorciadas da cidade de São Paulo	70
4.2 A região da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada	83
4.3 O período anterior à aprovação da OUCAE: de 1986 até 2001	89
4.4 A OUCAE de 2001 a 2014	94
4.4.1 CEPACs na OUCAE	98
4.4.2 O projeto de intervenção e as obras realizadas na OUCAE	102
4.4.3 A questão habitacional.....	105
4.5 A OUCAE após 2014	115
4.5.1 Os CEPACs na OUCAE.....	118
4.5.2 O projeto de intervenção e as obras realizadas na OUCAE	121
4.5.3 A questão habitacional.....	122
5. BALANÇO DOS CONFLITOS EM TORNO DA OUCAE.....	136
5.1 Contextualização	136
5.2 Uma discussão em torno das entrevistas e atas do GGOUCAE.....	139
6. CONCLUSÃO.....	148
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	161
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	163
ANEXO A – Gastos referentes às intervenções concluídas e em andamento na OUCAE até 30/11/2017.....	164

1. INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa e relevância da pesquisa

O Brasil passou por um intenso processo de urbanização entre os anos 1930 e 1960. 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. Nesse contexto, entram em cena novas perspectivas de planejamento urbano, como o planejamento estratégico e o marketing urbano, responsáveis por promover as cidades, em meio a um mercado extremamente competitivo, onde apenas as mais atrativas receberiam o fluxo de investimentos internacionais.

Para Vainer (2000, p. 75) o planejamento estratégico¹ surge como opção frente à “derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” de planejamento urbano. Com a evidente mundialização da economia e a crescente competição entre territórios, difundiram-se modelos e estratégias que fossem coerentes com a nova estrutura de produção de centros urbanos.

De acordo com Ferreira (2003), o planejamento estratégico reforça a necessidade de operações de recuperação de espaços urbanos degradados, visando à provisão de infraestrutura de última geração e pontos dotados de forte visibilidade e acessibilidade, como forma de promover a atratividade de determinada região. Porém, o problema é o local onde essas reabilitações são feitas: na maioria das vezes, em áreas centrais já consolidadas devido à infraestrutura e acessibilidade disponibilizada, gerando ainda mais elitização e exclusão socioespacial.

Essa lógica foi reproduzida na cidade de São Paulo: para se adequar aos novos padrões espaciais e entrar no rol das cidades globais, o poder público buscou a implantação de transformações estruturais para tornar a cidade atrativa aos olhos do capital financeiro. Porém, muitas dessas renovações urbanas foram realizadas por meio da remodelação da infraestrutura já existente, em regiões já consolidadas e de interesse do mercado privado. A escolha dessas áreas – diferenciadas e valorizadas por conta da acessibilidade que já dispõem – de acordo com Villaça (2001), é reflexo da hegemonia das classes dominantes, a qual influencia nas dinâmicas intra-urbanas e direciona o crescimento da cidade de acordo com seus interesses, com o aval do próprio Estado, que garante os investimentos públicos para que o pleno desenvolvimento dessas regiões se concretize.

¹ Ferreira (2003) enquadra o planejamento estratégico e o marketing urbano como formas de planejamento urbano inspiradas nas teorias de gestão empresarial, uma vez que a ideia da competitividade é vendida aos municípios como a solução para que os mesmos se enquadrem na dinâmica econômica imposta pela globalização. Vainer (2000) explica que o planejamento estratégico nada mais é do que a ideologia neoliberal adaptada para o âmbito da questão urbana, uma vez que o conceito, que ganhou força com a reurbanização de Barcelona, quando a cidade foi escolhida para sediar as Olimpíadas de 1992, foi transferido para a política urbana de países com realidades econômicas e sociais completamente diferentes.

Na cidade de São Paulo, algumas dessas renovações urbanas foram realizadas por meio das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), instrumento implementado pela Lei Federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), responsável pela regulamentação do capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal de 1988 e que traz entre seus princípios fundantes o planejamento participativo e o cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 1988).

De acordo com o Estatuto da Cidade, por meio desse instrumento, o poder público une-se a iniciativa privada como forma de “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (BRASIL, 2001, Art. 32). A cidade de São Paulo foi pioneira em sua implantação, inspirando-se em exemplos internacionais de sucesso, como Paris e Barcelona (SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

As OUCs surgiram como alternativa para o financiamento do desenvolvimento urbano, frente à escassez de recursos em que vive a maioria das grandes cidades brasileiras. Nas áreas onde as mesmas 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, conforme trazido pelo próprio Estatuto:

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

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

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada (BRASIL, 2001, Art. 34).

A partir do momento que o CEPAC é um título financeiro, o mesmo pressupõe a valorização para se tornar atrativo aos investidores. Dessa forma, a própria lógica do CEPAC fez com que as operações fossem implantadas em locais de interesse para o mercado imobiliário. O urbanismo resultante das OUCs em São Paulo é marcado por graves processos de gentrificação, uma vez que a população residente nas favelas dessas regiões é pressionada a abandonar suas casas, como forma de abrir espaço para as obras públicas fundamentais para a implantação da operação. Muitas dessas áreas são de posse do Estado ou do município, os quais incentivam esse processo de desocupação, uma vez que o poder público é peça fundamental na valorização dessas regiões. Dessa forma, cria-se um fragmento de cidade supervalorizado, no qual os arranha-céus envidraçados reproduzem um desenho típico de áreas onde o mercado imobiliário possui atuação expressiva (Figura 1).

Figura 1 - Marginal Pinheiros em 1970 e em 2018



Fonte: São Paulo in Foco²



Fonte: Tatiana Pedro³

Assim, observa-se 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 e os ganhos que a cidade produz também serão destinados a essa pequena parcela da população, enquanto, a grande maioria é colocada em situação de exclusão e segregação socioespacial, evidenciando as contradições existentes no processo de produção da cidade.

² Disponível em: <<http://www.saopauloinfoco.com.br/especial-marginais/>> Acesso em: 15 mar. 2018.

³ Disponível em: <<https://www.instagram.com/p/BfRs8qUn7et/?taken-by=tatipedros>> Acesso em: 15 mar. 2018

[A cidade] não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção das quais a urbanização é componente essencial (LOJKINE, 1981, p.129⁴ *apud* CANETTIERI, 2016, p. 70).

Mesmo que as OUCs tenham na venda de potencial adicional de construção a sua principal fonte de receita, é importante salientar que, na maioria das vezes, as mesmas contam com investimento inicial do Estado, a chamada ‘obra âncora’, para tornar a região atrativa aos olhos dos investidores privados. 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, 2004).

Dessa forma, as atividades imobiliárias são tomadas como fim nas áreas de OUCs, ficando o sucesso da mesma dependente apenas da quantidade de infraestrutura que ela é capaz de implantar com os recursos obtidos por meio da venda de potencial adicional de construção, visando à extrema valorização do solo urbano.

Em 2014, a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo trouxe diversas mudanças nos moldes das OUCs, tendo como principal desafio novas medidas para que esse instrumento abandone seu caráter excludente e concentrador e seja aliado na busca por uma cidade mais justa. Dentre essas novidades, estão a possibilidade de aplicação dos recursos arrecadados por meio do CEPAC serem investidos fora do perímetro da operação e a obrigatoriedade de destinação de percentual maior exclusivamente para produção de habitação de interesse social dentro da OUC.

Diante dessas questões, esse trabalho busca apresentar uma problematização da aplicação do referido instrumento na cidade de São Paulo, frente às contradições e interesses que o envolvem. Busca-se compreender a lógica que permeou as gestões urbanas na aplicação do instrumento ao longo de tantos anos, por meio de questões como: qual o papel do Estado na aplicação das OUCs, uma vez que o investidor privado atua totalmente dentro daquilo que a lei lhe permite? Qual a lógica de aplicação de um instrumento de caráter redistributivo, o qual é capaz de produzir ‘fragmentos de cidade’ em total desequilíbrio com seu entorno?

O trabalho terá enfoque na relação existente entre as transformações do espaço urbano e a questão habitacional na área da Operação Urbana Consorciada Água Espriada (OUCAE), especialmente no que diz respeito ao atendimento social prestado à população atingida

⁴ LOJKINE, J. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

diretamente pelas obras da operação, ou seja, as garantias e o modo que a população afetada foi atendida e assistida pelo poder público, já que a lei garantia o reassentamento definitivo dessas famílias dentro do perímetro da operação. Além disso, discute-se o que vem mudando na política urbana brasileira e, mais especificamente, no tratamento das OUCs, dentro dos princípios do direito à cidade e da equidade social, após a aprovação do PDE de 2014 do município de São Paulo (SÃO PAULO, 2014).

A importância em se estudar esse assunto tem como base dois temas de fundamental importância nos dias atuais: de um lado as OUCs e do outro a questão habitacional, que é problema central nas políticas públicas na maioria das cidades brasileiras, principalmente com a ascensão do mercado imobiliário nos últimos anos, aumentando os conflitos sociais e criando abismos entre a cidade legal e a ilegal. É sabido que a parceria com o setor privado aparece como alternativa para o financiamento do desenvolvimento urbano, entretanto, o modo como a mesma é aplicada abre espaço para discussões, uma vez que seus resultados urbanísticos são bastante contestáveis.

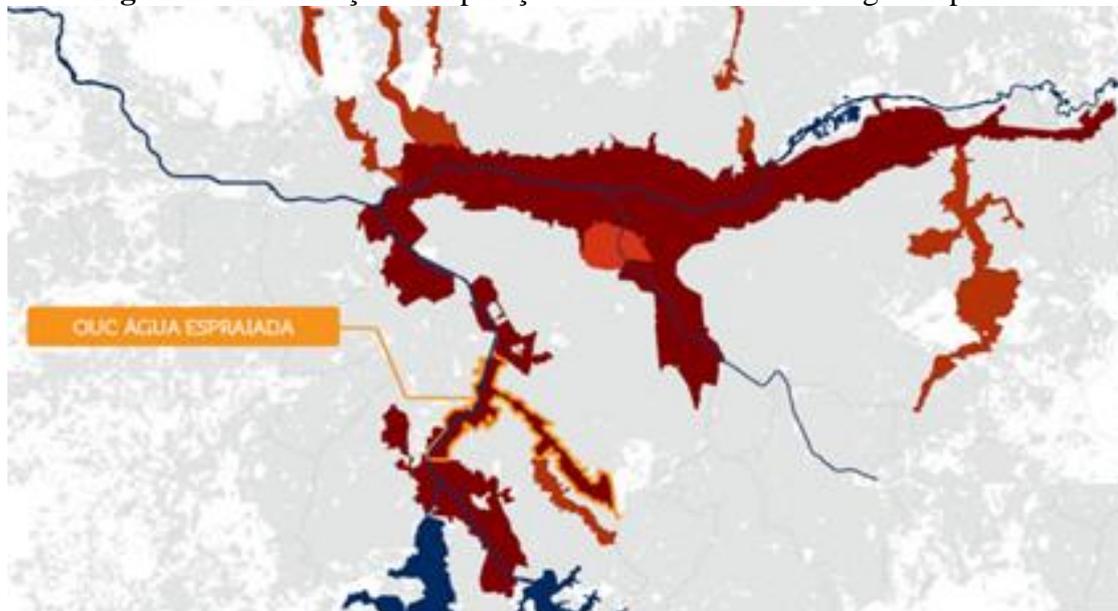
A escolha pela cidade de São Paulo se deu pela sua importância no território nacional, já que é a maior cidade brasileira e sua dinâmica urbana complexa fez com que a mesma fosse pioneira na implantação de diversos instrumentos urbanísticos, na tentativa de controlar e ordenar seu crescimento acelerado. O município implantou a ideia de operação urbana – claro que com formulação diferente da atual – antes mesmo que o Estatuto trouxesse a regulamentação oficial, tendo construído uma trajetória relevante na aplicação do instrumento.

Além disso, São Paulo se transformou no principal exemplo brasileiro da cidade capitalista contemporânea. Entretanto, os esforços para que a modernização exigida pela globalização se concretizasse foram marcados por promíscua relação entre poder público e capital privado, restringindo-se à cidade formal, aprofundando as disparidades existentes em seu território e agravando ainda mais as disputas urbanas, traduzidas por Ferreira (2003, p. 248) como a luta existente “entre os que estão ‘dentro’ da cidade formal e que exercem sua hegemonia [...] e os que não ‘estão’ e que lutam pela própria inclusão”.

Em relação ao objeto de estudo, escolheu-se a Operação Urbana Consorciada Água Espreada (Figura 2) pelo fato da mesma ter sido implantada em 2001, já seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade desde o início. Além disso, conta com um plano de obras extenso, teve arrecadação financeira expressiva e envolve questões sociais bastante complexas, pois está inserida em uma das regiões mais valorizadas de São Paulo, na qual os

grandes edifícios corporativos e residenciais convivem lado a lado com extensas áreas ocupadas por favelas, as quais travam a expansão das frentes imobiliárias na região.

Figura 2 - Localização da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada



Fonte: SÃO PAULO (2014)

De acordo com Castro (2006), em 1964 o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER – SP) iniciou uma série de desapropriações ao longo do córrego Água Espraiada para construção da interligação entre a Marginal do Rio Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes. O projeto, entretanto, foi abandonado por motivos políticos e a população de baixa renda começou a ocupar de maneira irregular as áreas desapropriadas anteriormente. Com a implantação de infraestrutura por parte do poder público na direção sudoeste da cidade, iniciou-se a consolidação do chamado centro expandido de São Paulo e consequente pressão para que a população de baixa renda desocupasse a região, pois o mercado imobiliário começava a demonstrar interesse pela área.

No início dos anos 1990, o então prefeito Paulo Maluf implantou uma série de grandes obras viárias, inclusive a Avenida Água Espraiada, em processo que contou com remoções violentas e expulsão de parcela considerável da população para as franjas da cidade (PESSOA E BÓGUS, 2008). Posteriormente, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) foi implantada a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, a qual possibilitou ainda mais investimentos na região, tornando-a uma das áreas mais valorizadas da cidade de São Paulo.

Essa operação é interceptada por seis distritos paulistanos: Campo Belo, Itaim Bibi, Jabaquara, Morumbi, Santo Amaro e Vila Andrade. A grande quantidade de infraestrutura

implantada pelo poder público deu origem a um fragmento de cidade extremamente valorizado. As extensas áreas de favelas existentes nas áreas menos valorizadas da operação tem sofrido pressão constante, já que a remoção das mesmas torna-se necessária para a abertura de novas frentes para o capital imobiliário.

Dessa forma, a urbanização excludente existente durante o processo de urbanização da cidade ainda no início dos anos 1900, se repete na cidade capitalista contemporânea, ao promover uma ‘limpeza’ nas áreas passíveis de valorização, por meio da expulsão da população de baixa renda. Assim, os conflitos sociais existentes nessa região fazem com que a mesma se torne importante objeto de estudo, ao expor as contradições sociais e urbanísticas geradas por um instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

1.2 Objetivos

O **objetivo geral** desse estudo é analisar a questão habitacional envolvida na aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada, especificamente na área da OUC Água Espirada, implantada em 2001 na cidade de São Paulo, com enfoque no que diz respeito ao atendimento social e econômico à população afetada diretamente pela OUC, à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e às dificuldades encontradas no processo de inserção urbana qualificada da população de baixa renda envolvida nas ações da operação. Como **objetivos específicos**, pode-se destacar:

- Compreender o processo histórico do planejamento urbano brasileiro e, principalmente, o de São Paulo, como forma de entender suas peculiaridades e origens dos aparatos legais existentes nos dias atuais na maior cidade brasileira.

- Analisar o instrumento da Operação Urbana Consorciada, bem como a lógica que permeou as gestões urbanas ao longo dos anos, uma vez que um instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade, ao ser aplicado dentro do contexto de reprodução e acumulação do capital na cidade contemporânea, contribuiu para o aprofundamento das desigualdades socioespaciais no município de São Paulo.

1.3 Abordagem metodológica

De acordo com Gil (2008) essa pesquisa assume o caráter exploratório ao investigar um problema específico por meio de abordagem qualitativa do estudo de caso. Dessa forma, o estudo foi dividido em três etapas complementares: abordagem exploratória, abordagem do estudo de caso e abordagem conclusiva.

1.3.1 Abordagem exploratória

Nessa etapa da pesquisa, por meio de levantamento bibliográfico com base em artigos, teses, periódicos, sites, legislações e outras fontes pertinentes e confiáveis, foi possível estabelecer uma aproximação com os principais referenciais teóricos que embasam esse trabalho. Nessa fase, foram utilizadas leituras de pesquisadores especializados na temática, como por exemplo, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Eduardo Nobre, Mariana Fix, João Sette Whitaker Ferreira, David Harvey, entre outros. Essa etapa deu origem aos capítulos 2 e 3.

No capítulo 2, esse levantamento tomou como ponto de partida o estudo do processo de desenvolvimento urbano brasileiro e, principalmente, da cidade de São Paulo, como forma de entender as peculiaridades e semelhanças entre eles. A ocupação urbana predatória e irregular ocorrida em São Paulo deu origem a diversos problemas que se perpetuam até os dias atuais. Além disso, verifica-se que a expulsão da população de baixa renda das áreas mais valorizadas da cidade no início de sua urbanização é reproduzida na formação da cidade contemporânea, que por meio de uma ‘limpeza social’ visa à extrema valorização do solo urbano.

Seguindo um pensamento linear, em face dos problemas que emergiram durante o processo de crescimento urbano, o poder público instituiu alguns marcos legais como forma de orientar e controlar a expansão dos municípios. Mesmo com uma legislação consistente, fica cada vez mais nítida a divisão entre a cidade legal e a ilegal, já que parcela considerável da população não tem condições de pagar pelas terras bem localizadas, ocupando áreas periféricas e estendendo a cidade indefinidamente. De acordo com Maricato (2013, p. 151), “o ‘nó da terra’ continua como trava para a superação do que podemos chamar de subdesenvolvimento urbano”. Nesse contexto, a condição de desigualdade social potencializa ainda mais as tensões existentes entre a cidade formal e a informal.

Nesse cenário de lutas, estuda-se a consolidação do mercado financeiro como agente fundamental no processo de construção do espaço urbano, aprofundando ainda mais a segregação socioespacial na cidade de São Paulo. Diante da construção desse referencial, foi possível compreender o problemático processo de formação das cidades brasileiras e embasar o contexto no qual emergem as parcerias público-privadas e, mais especificamente, as OUCs, que serão objeto de estudo desse trabalho.

Já o Capítulo 3 permitiu uma aproximação com o tema central do trabalho: o instrumento urbanístico OUC. Por meio de levantamento documental e bibliográfico foi possível

contextualizar o referido instrumento, como forma de compreender o processo de seu surgimento, seu histórico e evolução.

Inicialmente, contextualizou-se o conceito de solo criado, pois o mesmo deu origem a alguns instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, como por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e as OUCs. Posteriormente, fez-se necessária uma breve diferenciação entre esses dois instrumentos, que apesar de semelhantes, quando analisados separadamente apresentam diversas particularidades que os diferenciam de acordo com a finalidade para a qual são empregados.

Em seguida, as possíveis referências internacionais que serviram como base para a criação das OUCs brasileiras foram analisadas. Esse estudo baseou-se tanto em exemplos internacionais de aplicação do conceito de solo criado, quanto na experiência de parcerias público-privadas com a finalidade de transformações urbanísticas estruturais. Para tanto, no caso do solo criado, utilizou-se as referências americana e francesa, com a aplicação do *zoning bonus* no Plano de Chicago de 1973 e do *Plafond Legal de Densité* em Paris, a partir de 1975. Em ambos os casos, limitava-se a altura das edificações e tornava necessário o pagamento de contrapartida para que se construísse acima do teto permitido. Já em relação às parcerias público privadas, estudou-se o caso das *Zone d'Aménagement Concerté* (ZACs) de Paris e das *Areas de Nueva Centralidad* (ANCs) implantadas em Barcelona. Os dois casos visavam à transformação urbanística de áreas determinadas pelo poder público, por meio da parceria com a iniciativa privada, e caracterizavam-se por forte controle por parte do Estado na condução do projeto urbano, o que já diferencia esses exemplos da experiência das OUCs brasileiras.

Além disso, buscou-se o histórico da aplicação do conceito de solo criado no município de São Paulo, por meio da análise das legislações e também com base em pesquisa bibliográfica. As Operações Interligadas são tidas como a primeira experiência efetiva na cidade, no ano de 1986 e, apesar de previstas em Planos Diretores anteriores, apenas em 1991, no governo de Luiza Erundina, é que se coloca em prática a primeira Operação Urbana paulistana. Apenas em 2001, com o Estatuto da Cidade é que as Operações Urbanas, que a partir de então passam a ser Consorciadas, legitimam-se como instrumento de controle do adensamento urbano. Após essa trajetória, apresenta-se breve histórico das Operações Urbanas aprovadas na cidade de São Paulo, como forma de contextualizar historicamente a evolução da aplicação do instrumento na cidade até chegar à Operação Urbana Consorciada Água Espreada, a primeira aprovada após o Estatuto da Cidade e objeto de estudo desse trabalho.

1.3.2 Abordagem do estudo de caso

Nessa etapa se aborda a análise detalhada sobre o estudo de caso desse trabalho: a Operação Urbana Consorciada Água Espreada. Essa pesquisa se realizou por meio de consulta a trabalhos acadêmicos relacionados com o tema, legislações municipais, além de dados e informações disponibilizadas pelos órgãos/secretarias municipais que estão ligados diretamente ou possuem algum vínculo secundário com a implantação das OUCs e são eles a SP Urbanismo, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMDU) e a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Além disso, foram coletados dados a partir de visitas de campo, Google Earth e Google Street View, portal do Grupo de Geografia Urbana Crítica Radical (GESP – USP) e Observatório das Remoções.

Antes de apresentar o objeto de estudo, faz-se uma introdução crítica sobre a utilização de parcerias público-privadas para fins de renovação urbana, tendo como base experiências nacionais e internacionais recentes, que mostram a lógica nociva que embasou a implantação dessas parcerias, as quais produziram resultados urbanísticos contestáveis e aprofundou ainda mais a segregação espacial nas grandes cidades.

Essa operação é interceptada por seis distritos paulistanos: Campo Belo, Itaim Bibi, Jabaquara, Morumbi, Santo Amaro e Vila Andrade. Dessa forma, apresenta-se breve análise socioeconômica desses distritos, com base em informações disponibilizadas pelo Infocidade, portal ligado à Prefeitura de São Paulo, e pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp). Por meio de dados como a evolução da taxa de crescimento dessas regiões, renda domiciliar, quantidade de lançamentos residenciais verticais e de pessoas por domicílio, foi possível compreender as mudanças no padrão de ocupação da região como um todo. O estudo utilizou os dados mais recentes divulgados pela prefeitura e demais institutos de pesquisas.

O estudo referente à OUCAE foi dividido em três partes, a fim de facilitar a apresentação:

- Período anterior à aprovação da OUCAE: esse período se estende até 2001 e tem como finalidade contextualizar os fatos que antecedem a aprovação da operação, como forma de compreender o processo que tornou essa região passível de tal transformação urbanística;

- Período de 2001 a 2014: inicia-se com a aprovação da OUCAE e finaliza-se com a aprovação do novo PDE da cidade de São Paulo. Nessa etapa é estudada a legislação da operação e todo o processo ocasionado pela mesma, como as remoções, as relocações, as formas de atendimento à população diretamente afetada, a produção de HIS e seus resultados urbanísticos, principalmente no que diz respeito ao campo habitacional.

Por meio de informações específicas, disponibilizadas principalmente pelo Grupo Gestor da operação, analisou-se os estoques de potencial adicional de construção disponibilizados e consumidos, bem como os recursos financeiros obtidos com essa venda, por meio dos CEPACs. Assim, foi possível analisar de que maneira os recursos financeiros foram aplicados na área da operação.

Como o foco da pesquisa é a problemática habitacional em áreas de OUC, foi analisado o montante investido especificamente nesse setor. No caso da OUCAE, houve a erradicação de diversas favelas existentes dentro do perímetro da operação e, conseqüentemente, grande remoção de população vulnerável. Muitas dessas pessoas ainda aguardam solução definitiva por parte do poder público. Sendo assim, é importante compreender o tamanho do déficit habitacional existente nessa área, de acordo com os cadastramentos realizados pela prefeitura e qual o atendimento destinado a essa população por parte do poder público.

- Período pós-aprovação do PDE: o novo PDE aprovado pela Prefeitura de São Paulo em 2014 trouxe diversas modificações no que diz respeito à condução das OUCs da cidade. Essas novidades vieram no sentido de torná-las aliadas na busca por uma cidade mais equilibrada, já que a lógica pela qual as mesmas foram implantadas inicialmente escancarou ainda mais as desigualdades socioespaciais na cidade. Assim, essa análise vem no sentido de apontar as mudanças e a maneira como as mesmas podem influenciar na condução do instrumento OUC.

Além disso, pretende-se discutir a situação habitacional atual na área da OUCAE, bem como as dificuldades encontradas no processo de inserção urbana qualificada, uma vez que se observam problemas referentes à revenda e aluguel - ambos ilegais - das unidades habitacionais fornecidas pelo poder público. Foram ainda realizadas entrevistas abertas com os representantes da Associação dos Moradores de Favelas e do Fórum de Lideranças, como forma de aprofundar as variáveis que tratam do impacto da OUCAE para a população atingida, além de fazer emergir a visão que os representantes da sociedade civil organizada têm sobre o processo.

Os dados colhidos nessa fase foram de suma importância para balizar a análise sobre o impacto que a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada teve e ainda tem sob a problemática habitacional, especialmente no campo da habitação de interesse social. Além disso, foi possível analisar, nesse caso, a viabilidade ou não de utilização do instrumento para fins habitacionais e como uma das alternativas ao combate do déficit habitacional existente no município de São Paulo.

1.3.3 Abordagem dos resultados alcançados

Nessa etapa os resultados obtidos ao longo da pesquisa foram compilados, a fim de descrever as conclusões, a partir dos objetivos estabelecidos inicialmente. As análises teórica, histórica e empírica foram fundamentais para que houvesse uma apropriação em torno da discussão sobre o instrumento, assim, os limites na aplicação do mesmo puderam ser apontados.

Mesmo com as dificuldades encontradas, principalmente no que diz respeito ao acesso às informações – que deveriam ser públicas –, a pesquisa contribui de forma significativa para a discussão de temas importantes, como por exemplo, o papel do Estado diante do atual cenário de dominação financeira existente no mundo globalizado e a dificuldade de implantação de políticas sociais que atendam de forma digna a população excluída da cidade formal. No caso estudado, ficou nítido o conflito de interesses existente em um projeto urbano desse porte, o que contribuiu para que o instrumento aprofundasse ainda mais a segregação socioespacial da cidade de São Paulo, devido à lógica de mercado a qual foi submetido.

Como essa pesquisa teve duração de dois anos, algumas questões foram abertas para serem desenvolvidas em trabalhos futuros. Análises sobre o aquecimento e desaquecimento do mercado imobiliário da região, bem como o aprofundamento em torno do projeto social pensado para a área e a ampliação das entrevistas, como forma de compreender a visão que a população em geral tem sobre a OUCAE, são fundamentais para que se conheça um pouco mais sobre os reais impactos que esse tipo de intervenção teve sobre a região da Água Espraiada.

2. DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO À CONSOLIDAÇÃO DA ESFERA FINANCEIRA NO ESPAÇO URBANO DO PAÍS

2.1 O processo de urbanização e o planejamento urbano brasileiro

A intensa urbanização pela qual o Brasil passou no século XX foi uma das principais questões sociais do país. Como forma de comparação, toma-se como base o ano de 1960, onde a população urbana representava 44,7% da população total, enquanto a população rural contava com 55,3%. Apenas dez anos depois, já se pode observar uma inversão de valores: 55,9% de população urbana contra 44,1% de população rural. De acordo com o último censo do IBGE (2010), a população urbana já supera a margem dos 84%.

Esse intenso processo de êxodo rural pode ser explicado olhando para a história brasileira. Em 1534, foi implantada pela Coroa Portuguesa a Lei de Sesmarias no Brasil. Através dessa lei, era outorgado aos donatários o poder para conceder sesmarias, ou seja, uma gleba de terra seria doada ao sesmeiro, o qual tinha a obrigação de semeá-la e torná-la produtiva. Caso o sesmeiro não semeasse a terra recebida, a mesma seria repassada a outro agricultor que tivesse interesse em cultivá-la. Dessa forma, a Coroa pretendia incentivar a ocupação e colonização do território, ainda inexplorado.

Porém, de acordo com Silva e Secreto (1999), diversos problemas surgiram em decorrência do sistema de sesmarias. A metrópole não conseguiu impedir a formação de grandes latifúndios, muitas vezes improdutivos, uma vez que havia uma abundância de terras e a agricultura predatória que se praticava na colônia esgotava rapidamente o solo. Dessa forma, em 1822, antes mesmo da Independência, foi decretado o fim do sistema sesmarial.

Entre 1822 e 1850 houve a ausência de uma legislação que regulamentasse o acesso à terra. Sendo assim, a agricultura predatória aliada ao trabalho escravo, resultaram no florescimento do apossamento, sem qualquer tipo de controle e, conseqüentemente, na multiplicação dos latifúndios improdutivos.

Na primeira metade do século XIX, o número de posses já era maior que o número de propriedades legítimas. Como o entendimento que se teve da resolução que suspendia as concessões de sesmarias foi de que ela não se aplicava às posses, no período entre 1822 e 1850 esta tornou-se a única forma de aquisição de domínio sobre as terras [...] é por isso que na história da apropriação territorial esse período ficou conhecido como a ‘fase áurea do posseiro’ (SILVA E SECRETO, 1999, p. 117)

Com a proibição do tráfico negreiro em 1850 e, posteriormente, com a abolição da escravidão no Brasil em 1888, tornou-se necessária a busca por outro tipo de mão de obra para trabalhar nas grandes fazendas de café existentes naquele momento. Assim, o Estado passa a financiar fortemente a imigração internacional, como forma de substituição da mão de obra escrava. A Lei de Terras de 1850 surge nesse momento de intensa imigração, como forma de regularizar as áreas ocupadas após 1822 e, ao criar a necessidade de registro e demarcação das terras, o governo aumentou a arrecadação de impostos, que foram utilizados, entre outras finalidades, para o financiamento da imigração estrangeira (ALCANTARA FILHO; FONTES, 2009).

Com a ocupação vertiginosa existente naquele momento, essa lei representava uma tentativa do poder público de retomar o domínio sobre as terras devolutas. Com um artigo destinado exclusivamente à proibição da posse, essas terras só poderiam ser adquiridas por meio da compra. Porém, na prática, essa lei não conseguiu estancar o apossamento, que continuou ocorrendo, principalmente pelos grandes fazendeiros, possibilitando o aumento de seus latifúndios e a manutenção da concentração de terras no Brasil (SILVA; SECRETO, 1999).

De acordo com Stedile (2012), a principal característica da Lei de Terras é que, pela primeira vez no Brasil, a terra é transformada em propriedade privada, ou seja, a mesma é transformada em mercadoria, em objeto de negócio, passando a ter um preço a partir de então. Dessa forma, essa lei normatizou a propriedade privada da terra no Brasil. Com a abolição da escravidão, a mesma era um grande impedimento para que os escravos recém-libertos e também os imigrantes que chegavam ao Brasil nesse momento, se transformassem em pequenos proprietários de terra.

Assim, esses ex-escravos não tinham outra escolha senão permanecer sob a dominação dos grandes fazendeiros, como assalariados, ou então partir para as cidades em busca de melhores condições de vida. O processo de urbanização brasileiro foi fortemente influenciado pelo êxodo rural, no momento em que o setor agrícola, em especial o setor cafeeiro, perde sua rentabilidade devido, principalmente, às dificuldades de importação ocasionadas pelas duas grandes guerras.

Além disso, de acordo com Rangel (2000), a mecanização da lavoura, juntamente com a implementação do modelo desenvolvimentista, que visava à substituição das importações por meio do desenvolvimento da indústria nacional, também contribuíram para esse intenso processo migratório do campo para a cidade. Sem uma política de reforma agrária que

possibilitasse a permanência dos trabalhadores no campo, a única solução passa a ser o deslocamento em busca de oportunidades nas cidades.

Dessa forma, observa-se que os processos de industrialização e urbanização brasileiros estão intimamente ligados. Porém, Cruz (2000, p. 242) explica que o processo migratório criou um “exército industrial de reserva” nas cidades, uma vez que a oferta de mão de obra era maior do que a demanda. Isso impedia o crescimento dos salários urbanos e contribuía para uma distribuição de renda cada vez mais desigual da renda nacional. Essa ideia fica clara também nas palavras de Rangel (2000, p. 224):

A urbanização em si mesma, portanto, é um fenômeno perfeitamente normal, numa economia em processo de industrialização. O que não é normal é o ritmo que imprimimos ao nosso processo de urbanização, que implica em criar, nas cidades, uma oferta de mão-de-obra em descompasso com a demanda que a industrialização vai criando.

As cidades de hoje são, de certa forma, reflexo dessa política desenvolvimentista colocada em prática no Brasil, uma vez que com uma industrialização calcada nos baixos salários, grande parte dos trabalhadores tinha acesso restrito a moradia e equipamentos públicos, sendo obrigados a se assentar nas periferias da cidade. De acordo com Kovarick (1979) e Bonduki e Rolnik (1982), o período de expansão da indústria nacional a partir dos anos 1940, apesar de ter acarretado um grande crescimento econômico para o país, não proporcionou uma ascensão social para a classe trabalhadora.

É importante salientar que o período de industrialização brasileiro deu origem à chamada ‘classe média’, por meio de postos de trabalho que não estavam diretamente ligados às tarefas produtivas, como por exemplo, gerentes, gestores e especialistas. Oliveira (1982, p. 51) pondera que seu surgimento transformou a estrutura de classes existente no Brasil, ao dar um enorme peso político e social à nova classe e promover “o desatendimento, na escala mais absurda possível, das demandas das classes mais baixas [...], das demandas do operariado”.

Dessa forma, em um espaço bastante contido nos centros urbanos, vê-se um modelo de cidade racionalmente produzida, com parâmetros e diretrizes a serem cumpridos e ampla atuação do mercado. Já as periferias sofrem uma ocupação desregulada do solo, com construções à beira de rios, córregos e encostas, que colocam em risco a integridade física de seus moradores, além de causar danos ambientais e comprometer a qualidade de vida na cidade como um todo (DENALDI, 2003).

Com a reestruturação produtiva ocorrida a partir dos anos 70, a cidade se tornou o local ideal para a reprodução ampliada do capital. Dessa forma, Vainer (2000) expõe que o urbanismo capitalista é conduzido por um modelo de gestão pública no qual os proprietários e agentes financeiros detêm um forte poder de influência na condução das políticas urbanas, direcionando o crescimento das cidades de acordo com seus interesses. Ferreira (2003) acrescenta que para que essa expansão se concretize, são realizados pesados investimentos públicos, em detrimento de áreas com necessidades mais urgentes fora da cidade formal.

Dentro desse contexto, Logan e Molotch (1987) criaram a teoria denominada *growth machine* ('máquina de crescimento', em português) como forma de explicar o desenvolvimento urbano de diversas cidades norte-americanas, o qual pode ser relacionado ao processo ocorrido em países periféricos, como o Brasil. De acordo com os autores, existem agentes poderosos que conduzem a expansão urbana, como por exemplo, incorporadores, políticos, mídia e grandes empresas que tem algo a ganhar com esse crescimento. Nesse esquema, o Estado tem papel fundamental, uma vez que "estruturas políticas são mobilizadas para intensificar o uso do solo em benefício do setor privado" (LOGAN E MOLOTCH, 1987, p. 186).

Ferreira (2003), entretanto, explica que no caso norte-americano, apesar das elites exercerem papel hegemônico, o mercado e a cidade são equivalentes, uma vez que a cidade formal engloba quase a totalidade de seu território, fato que não se repete nas grandes cidades brasileiras, o que faz com que a 'máquina de crescimento' local ganhe um novo significado:

[...] É uma 'máquina de crescimento' canhestra, baseada nos traços patrimonialistas da sociedade e do Estado brasileiros, que geram certa promiscuidade nas relações público-privadas, e que diferentemente do modelo norte-americano não resulta em nenhum tipo de 'modernização' agregada da cidade. Pelo contrário, concentram a ação pública na esfera da cidade formal, contribuindo para o descaso generalizado para com a cidade informal, e aprofundando a fratura social urbana em níveis cada vez mais graves (FERREIRA, 2003, p. 268).

Devido aos desequilíbrios que se tornavam cada vez mais evidentes nas cidades brasileiras, o planejamento urbano passou a ser discutido e questionado por diversos movimentos sociais que emergiam nesse momento. As discussões em torno da reforma urbana têm como marco o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 realizado pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), na cidade de Petrópolis. Esse seminário teve como

propósito inserir a temática urbana nas discussões das reformas de base de João Goulart (SILVA, 2003). Além disso, os movimentos sociais por parte do proletariado urbano e rural reivindicavam mudanças na estrutura agrária, fiscal e educacional, como premissa básica para o desenvolvimento sócio-econômico do país (RIGITANO, 2008).

A partir de 1964, com a ditadura militar, os direitos civis foram fortemente restringidos. Mesmo assim, Rigitano (2008, p. 25) enfatiza que diversos movimentos populares surgiram durante os anos 1970, mobilizando-se “em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural”. Devido à repressão, Cymbalista (2000) explica que esses movimentos abandonaram a militância política explícita e assumiram reivindicações ligadas às suas condições de vida, como por exemplo, moradia, saúde e infraestrutura urbana.

Esses movimentos ganharam força no cenário nacional ao longo dos anos 80. Com o término do regime militar em 1985, fez-se necessária a elaboração de uma nova Constituição democrática. Em 1987 é convocada a Assembléia Nacional Constituinte e dela surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, uma junção de diversos movimentos populares existentes naquele momento, com o objetivo de levar aos canais institucionais novas proposições políticas, que tinham a temática urbana como problema central.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 traz um capítulo – artigos 182 e 183 – destinado unicamente à Política Urbana. Até esse momento, não existiam dispositivos constitucionais específicos que guiassem o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana. Assim, Silva (2003) considera relevante o papel do Movimento pela Reforma Urbana, por assumir uma missão pioneira no que diz respeito à matéria constitucional. Porém, Maricato (2000, p. 143) questiona suas prioridades, uma vez que o mesmo centrou sua atuação em propostas legislativas, “como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado”.

Apesar das diferentes visões à respeito do Movimento, a Constituição de 1988 representou uma importante conquista para os que lutavam a favor da reforma urbana. As lutas sociais existentes nesse período produziram experiências de destaque, como por exemplo, o caso de Diadema, com sua proposta inovadora de inclusão social e urbana e, posteriormente, o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre e o governo de Luiza Erundina (1989-1992), com propostas originais nas áreas de habitação e assistência social, em tempos de intensa falta de recursos por parte do poder público (MARICATO, 2013).

Após a criação desse marco jurídico, foi necessária uma espera de quase treze anos até que a Lei Federal responsável por regulamentar os artigos constitucionais referentes à política urbana fosse criada. A Lei nº 10.257 entrou em vigor em 2001 e foi denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Nela, o Plano Diretor aparece como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e se torna obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e também para os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Além disso, o mesmo ganha novos rumos a partir de então, muito mais voltado para a participação e equidade social.

Dessa forma, torna-se recorrente a discussão sobre o papel do planejamento urbano como ferramenta para combater os conflitos sociais e buscar uma cidade mais justa e igualitária, entretanto, mesmo com leis recentes e bem estruturadas, a dificuldade para que a função social da cidade e da propriedade se cumpra é evidente no território brasileiro. A propriedade da terra esteve intimamente ligada à promoção de interesses do capital privado desde a época do Brasil Colônia, com o favorecimento da concentração dos meios de produção nas mãos dos grandes latifundiários. Com o processo de acumulação do capital pós-reestruturação produtiva a partir de 1970, essa questão fica ainda mais evidente, com a penetração de novos mecanismos financeiros ligados ao desenvolvimento urbano, agravando ainda mais a segregação territorial e restringindo o acesso à terra e à moradia digna para a maioria da população.

A ‘máquina de crescimento’ adquiriu traços bastante peculiares nas cidades brasileiras, ao favorecer a concentração de infraestruturas em áreas já privilegiadas, principalmente por meio das grandes obras viárias que estão intimamente ligadas à ideia de desenvolvimento no urbanismo brasileiro, em detrimento de grandes porções do território que sofrem com a ocupação desregulada do solo. No próximo tópico será tratado o planejamento urbano da cidade de São Paulo, para que se tenha conhecimento sobre os fatos relevantes desse processo. Posteriormente, será tratada com maior profundidade a crise urbana vivida pela maioria das cidades do país, que mesmo com legislações bem construídas, encontram enormes dificuldades para se fazer cumprir preceitos básicos trazidos pela Constituição brasileira.

2.1.1 O planejamento urbano da cidade de São Paulo

É fundamental compreender o processo histórico do planejamento urbano da cidade de São Paulo, uma vez que a mesma foi pioneira na implantação de diversos instrumentos

urbanísticos, como forma de tentar ordenar seu crescimento. O município de São Paulo, de acordo com o último censo do IBGE (2010), conta com pouco mais de 12 milhões de habitantes. Já a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é formada por 39 municípios e concentra uma população que ultrapassa a marca dos 20 milhões de moradores. Por ser a maior cidade do país, os conflitos urbanos se manifestam de maneira muito mais marcante em seu território.

Com os problemas frequentes ocasionados pelas epidemias e pela falta de saneamento, os planos urbanísticos elaborados até o início do século XX tinham um viés muito mais sanitário e não demonstravam muita atenção à questão da moradia e da mobilidade urbana. Porém, com a abolição da escravidão em 1888 e a vinda de imigrantes estrangeiros para o país, São Paulo viu sua população aumentar exponencialmente em um curto período de tempo, o que explica a forma como a cidade se configurou espacialmente:

Mais do que crescer e aumentar a complexidade de sua administração, São Paulo se redefiniu territorialmente. A emergência da segregação como elemento estruturador da cidade foi uma das principais mudanças que ocorreram. A partir daí, a segregação urbana seria determinante para a fixação de valores no mercado imobiliário e para a expressão política da disputa do espaço pelos grupos sociais (ROLNIK, 1997, p. 28).

Com o crescimento demográfico, a área urbana começou a se expandir. Bonduki (1998) evidencia que a primeira crise habitacional de São Paulo ocorreu no período de 1886 a 1900, com a massa de imigrantes que, inicialmente, veio para trabalhar nas lavouras de café após a abolição da escravidão. Posteriormente, com o início da atividade industrial, esses imigrantes se deslocam para a cidade em busca de melhores condições. Porém, para alojá-los os empreendedores privados constroem uma série de cortiços e habitações precárias, sem interferência do Estado.

De acordo com Osello (1983), o Estado passa a interferir apenas diante da deterioração sanitária que a cidade se encontrava. Além das obras de saneamento, as ruas começaram a ser pavimentadas e arborizadas e as obras de embelezamento ganharam maior importância, embora as mesmas se limitassem às áreas centrais. Outra preocupação foi a eliminação dos cortiços do centro da cidade. Como essa região estava passando por um processo de requalificação e era a área mais valorizada, a presença de cortiços não contribuía para a nova imagem pública de cidade que se almejava construir para a elite cafeeira.

Com essas intervenções, o poder público contribuiu para acelerar o processo de segregação territorial da cidade. Para Santos (2009), o direcionamento da implantação de infraestrutura básica segundo critérios de valorização da terra, como forma de beneficiar o mercado imobiliário, ditou as regras da expansão urbana de São Paulo. Exemplo disso é a Cia City, uma incorporadora inglesa, que em 1912 era proprietária de quase 40% de toda a área urbana da cidade e de acordo com Rolnik (1997, p. 135) “pode usufruir do acesso, em condições privilegiadas, a serviços básicos de infraestrutura [...] além de isenções de impostos”.

Além da infraestrutura implantada pelo poder público, esses bairros contavam com leis urbanísticas específicas, diferentes das que existiam no restante da cidade. De acordo com Rolnik (1997), essa característica é bastante marcante na construção da legalidade urbana de São Paulo: a lei existe como garantia apenas nos espaços destinados às elites. Nesse momento, a legislação exclusiva era tida como atrativo para as classes mais abastadas, uma vez que a exclusividade era garantia de valorização.

No final da década de 1930, Prestes Maia coloca em prática o Plano de Avenidas da cidade de São Paulo, com a abertura de dezenas de avenidas que tinham como finalidade a ligação do centro com os bairros distantes dele. De acordo com Nobre (2010), esse plano apresentava influências do urbanismo americano e sua crescente preocupação com o uso dos automóveis. Além disso, com o advento do ônibus a diesel nessa época, o poder público opta pelo urbanismo rodoviário, iniciando as obras de canalização de diversos córregos e a construção das grandes avenidas radiais. Esses eventos colaboraram para a instalação de um padrão periférico de ocupação na cidade por parte das classes menos abastadas (NOBRE, 2010). É importante salientar, que após o Plano de Avenidas, houve um período de mais de 30 anos sem planos na cidade de São Paulo, até que fosse aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, em 1971 (FELDMAN, 2005).

A partir de 1930, com a Era Vargas, o Estado muda o discurso em relação à política habitacional e passa a defender a necessidade de novos modelos de moradia operária, em meio à crise que o país atravessava. Porém, de acordo com Ruivo (2015), a produção estatal de moradias não conseguiu suprir o déficit habitacional da cidade, principalmente das populações de rendas mais baixas, e a cidade continuou seu processo de ocupação não regulada da periferia.

Conforme explicado por Bonduki (1998), até os anos 1940, a construção de casas de aluguel representava um excelente investimento, uma vez que a valorização imobiliária

ocasionada pela expansão da cidade propiciava um rendimento seguro para os locadores. Dessa forma, durante esse período de intenso crescimento populacional da cidade de São Paulo, os investidores tiveram como foco a construção de casas de aluguel para os imigrantes, classes de menor renda e até mesmo para as pessoas que ascendiam socialmente e passavam a fazer parte da classe média.

Em 1942, com o congelamento dos aluguéis, esse mercado perdeu sua atratividade e houve uma ampliação do mercado de compra e venda de imóveis. Dessa forma, Ruivo (2015) aponta que houve um intenso movimento das populações de mais baixa renda em direção às áreas periféricas da cidade. Além disso, Feldman (2005) acrescenta que, a partir desse momento, o capital de promoção imobiliária se consolida como principal ferramenta de produção do ambiente urbano e o resultado disso é a aceleração da especulação imobiliária e a expressiva valorização dos imóveis urbanos.

Esse alto preço dos terrenos fez com que se proliferasse, na cidade de São Paulo, uma estratégica forma de valorização do capital: a verticalização (SOMEKH, 1997). A compra de lotes em áreas distantes da urbanização já consolidada, os mutirões de autoconstrução e a ocupação ilegal de glebas por meio de favelas foram as formas mais comuns de acesso à terra por parte daqueles que não tinham acesso ao mercado formal. A grande maioria do operariado se encontrava à margem do mercado formal de moradias, o que fez com que muitos investissem em lotes distantes comprados à prazo, propiciando altos lucros para loteadores privados nesse processo de expansão periférica da cidade (SILVA, 2015).

É fato que o processo de industrialização paulistano também teve forte impacto na urbanização da cidade. As indústrias não se instalaram nas áreas centrais, fazendo com que fosse necessário o desenvolvimento de ligações, por meio de sistema de transporte, entre as áreas mais periféricas, onde as mesmas se instalaram, e as áreas mais próximas ao centro, abrindo espaço para que essas ligações fossem amplamente ocupadas e o perímetro urbano se expandisse cada vez mais. O impacto da industrialização no planejamento urbano da cidade de São Paulo é definido por Volochko (2007, p. 17):

É assim que no curso de sua urbanização, a cidade de São Paulo produz uma gama de processos saídos de seu próprio crescimento e desenvolvimento, e que pelo menos até a década de 1970 estiveram francamente associados à sua industrialização. Entre alguns destes processos, que são aqui apenas elencados, encontram-se: metropolização, suburbanização, periferização, expansão de loteamentos irregulares, autoconstrução das periferias,

favelização, encortamento do centro. A partir da década de 1980, parece haver uma mudança nas estratégias de acumulação, propondo uma configuração espacial marcada por uma relativa “desindustrialização” [...] marcada pela seletividade espacial dos investimentos que passam cada vez mais a incorporar capitais de origem financeira, pela proliferação da segregação com a produção dos condomínios fechados e fortificados, pela continuidade da espoliação urbana e expulsão das populações empobrecidas para os limites do urbano.

Até mesmo o Banco Nacional de Habitação (BNH) criado em 1964 com o intuito de prover habitação para a população mais necessitada impactou no espraiamento da cidade. Ao elevar a faixa de renda do público alvo, a população de baixa renda praticamente não se beneficiou com o programa. Além disso, os conjuntos destinados a esse público foram construídos em terrenos afastados e com pouca infraestrutura, agravando ainda mais os problemas de segregação socioespacial existentes no município.

Castro (1999) argumenta que a partir de 1988, com a aprovação da Constituição Federal, os municípios assumiram um papel muito mais importante no que diz respeito à política urbana, já que a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico passou a ser responsabilidade dos Estados e municípios e não mais somente da União.

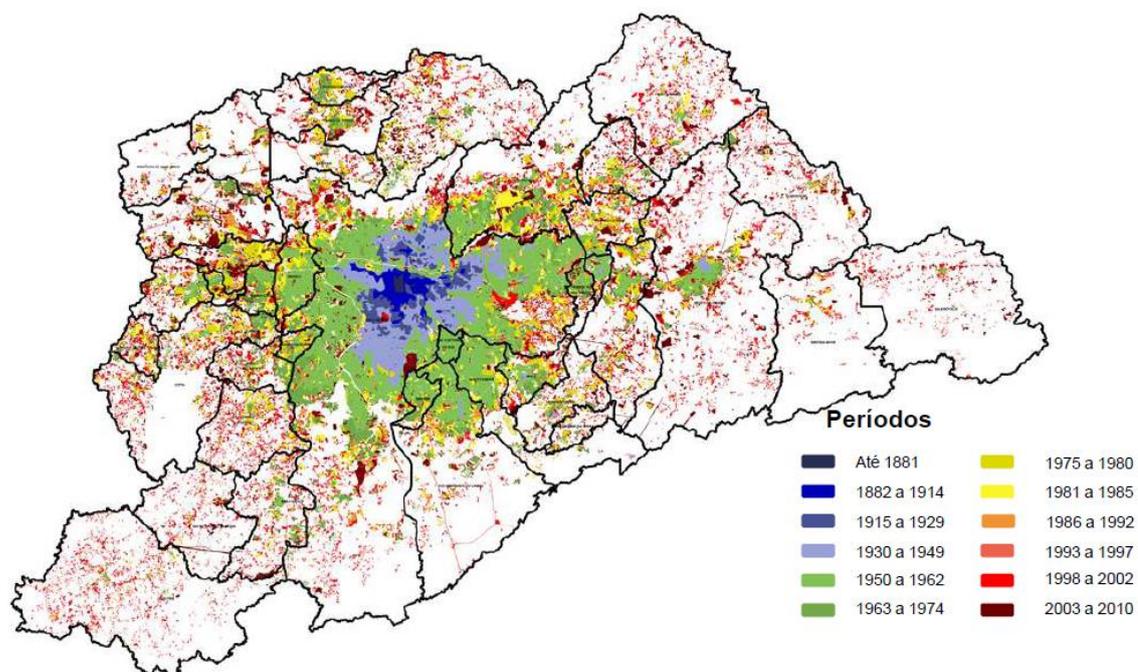
Essa ampliação do poder municipal teve reflexos positivos na cidade de São Paulo durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), a qual buscou implementar programas de regularização fundiária e urbanização de favelas, além de ampliar o direcionamento de recursos financeiros oriundos do orçamento municipal para o Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (FUNAPS) e estimular a produção de moradias para a população de menor renda por pequenos investidores e cooperativas habitacionais por meio do Decreto Municipal 31.601/1992.

Essas ações atingiram aproximadamente 55 mil famílias, com investimentos em habitação social superiores aos realizados em administrações anteriores, entretanto, a descontinuidade administrativa não garantiu a implementação dessas políticas de forma permanente (CASTRO, 1999). Na gestão de Paulo Maluf (1993-1996) houve um abandono das alternativas abertas por Luiza Erundina, já que o foco dessa administração foi a implementação das grandes obras de infraestrutura, principalmente as de caráter viário, o que

privilegiou o transporte individual e as grandes empresas do ramo da construção civil e colaborou para o espraiamento da mancha urbana da cidade.

O período entre 1980 e 1990, conhecido como ‘décadas perdidas’, aprofundou ainda mais os problemas urbanos, principalmente nas grandes cidades. A expansão periférica deu origem ao processo de metropolização da cidade, já que a conurbação de diversos municípios propiciou a formação da RMSP, conforme pode ser observado na Figura 3. De acordo com Castro (1999) o descolamento existente entre o preço da terra urbana e o preço da força de trabalho fez com que a produção habitacional do município fosse marcada historicamente pela informalidade, irregularidade e ilegalidade.

Figura 3 - Evolução da Mancha Urbana da RMSP no período de 1881 a 2010



Fonte: Emplasa (2013)⁵

Nesse período, em que a periferia continua se alastrando de maneira não regulada, a cidade formal sofre transformações importantes em seu padrão de ocupação. Com o aumento do número de empregos no setor terciário, surge a necessidade de novos espaços, mais modernos. Assim, o centro velho deixa de ser a principal região financeira do município, ocorrendo uma mudança no perfil socioeconômico dessa área. A grande quantidade de postos de trabalho existentes na região central faz com que um considerável número de trabalhadores

⁵ Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A., 2013. Leitura do Território. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/arcotiete/Emplasa-1-Seminario-ArcoTiete-20130404.pdf> Acesso em: 05 dez. 2017.

se desloque até a região diariamente. Porém, com o deslocamento de escritórios, empresas e moradores para outras regiões da cidade, houve o aumento do número de edifícios e unidades habitacionais vazias ou subutilizadas na região. Além disso, a falta de investimento por parte do poder público e o desinteresse do mercado em investir na área, acabaram ocasionando uma sensação de abandono na região (SILVA, 2015).

Aos poucos, sedes de grandes grupos empresariais e também o mercado habitacional de alta renda, deslocam-se para a região da Avenida Paulista e, a partir da década de 80, para a região das avenidas Luís Carlos Berrini e Faria Lima, ocasionando uma valorização fundiária em torno da Marginal do Rio Pinheiros. Nobre (2000) ressalta que a região sudoeste de São Paulo possuía um alto potencial de desenvolvimento devido à sua acessibilidade, uma vez que estava próxima de bairros residenciais de classe alta (Chácara Flora, Brooklin, entre outros) e também do sistema viário estrutural da cidade composto por vias expressas e arteriais, além de propostas de complementação dessa estrutura já existente.

Assim, a grande disponibilidade de terrenos de grande porte, o potencial de acessibilidade e o atrativo valor do solo em relação ao tamanho dos lotes atraíram grandes grupos incorporadores, interessados em concorrer com a já supervalorizada Avenida Paulista (FERREIRA, 2003). Os primeiros empreendimentos lançados na região tinham um preço atrativo quando comparados aos praticados na Paulista, fazendo com que as empresas de grande porte se interessassem pela área.

Ao perceber o potencial de crescimento desse vetor, bem como o aumento do interesse pela região, Villaça (2001) explica que o poder público inicia um processo de investimento em infraestrutura, como forma de equipar ainda mais essa área. Com a abertura de grandes eixos viários nessa região da cidade, abre-se espaço também para o desenvolvimento de novas frentes de expansão para o capital imobiliário, o que contribui para a consolidação do chamado centro expandido da cidade de São Paulo. Dessa forma, Fujimoto (1994⁶ *apud* Ferreira, 2003) afirma que em 1984 o preço da terra na região das Avenidas Berrini e Faria Lima já era 250 vezes maior do que no início dos anos 1970. Assim, por meio de instrumentos de planejamento urbano que serão discutidos mais adiante, essa área valoriza-se ainda mais a partir dos anos 1990.

Com a concentração de infraestruturas existente tanto no centro velho quanto no centro expandido, o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 busca englobar essas centralidades,

⁶ FUJIMOTO, N. A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo: o caso da Av. Luiz Carlos Berrini. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, 1994.

ao incentivar a ocupação do território nessas regiões, como forma de combater a ‘máquina de crescimento’ paulistana e a conseqüente ocupação irregular das áreas periféricas. O mesmo incorpora instrumentos e ações já contantes no Plano Diretor Estratégico de 2002, entretanto, a superficialidade no tratamento dessas políticas e a autonomia do executivo em relação às diretrizes estabelecidas fizeram com que o mesmo não fosse implementado adequadamente (BONDUKI, 2013).

Esse plano é responsável por orientar o crescimento da cidade durante os próximos 16 anos, dessa forma, os impactos e resultados demorarão alguns anos para serem sentidos. Porém, de acordo com Marques (2017), a guinada conservadora nas eleições de 2016 aponta para direções contrárias à agenda redistributiva e participativa que se obteve nos últimos anos. Entretanto, para o autor, “o grau dessa reversão ao passado depende dos desdobramentos das crises atuais, da capacidade de implementação da nova agenda conservadora e dos comportamentos dos demais atores políticos das cidades”.

Sendo assim, o futuro do planejamento urbano da cidade de São Paulo encontra-se bastante incerto, já que mesmo com caráter participativo e inclusivo, essa lei não garante mudanças estruturais no planejamento urbano da cidade, ainda muito marcado pelo conflito de interesses, responsável por aprofundar cada vez mais as tensões urbanas. Nos próximos capítulos desse trabalho serão discutidos os impactos que o urbanismo capitalista teve sobre o espaço da metrópole paulistana, uma vez que a modernidade trazida pela globalização convive lado a lado com carências gritantes da cidade.

2.2 Os avanços e as contradições no enfrentamento da crise urbana brasileira

A Lei 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, foi responsável por regulamentar o capítulo sobre Política Urbana trazido pela Constituição de 1988. O mesmo representou uma conquista significativa para os movimentos sociais que durante anos permaneceram mobilizados em torno de pautas voltadas ao meio urbano e trouxe como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade⁷ (BRASIL, 2001).

Tendo em vista os diversos conflitos resultantes do processo de expansão das periferias nas cidades brasileiras, o Estatuto trouxe uma série de instrumentos urbanísticos que permite a intervenção do poder público no uso, ocupação e rentabilidade do espaço, como forma de buscar o cumprimento da função social da propriedade, além de controlar o processo de

⁷ De acordo com esse princípio, toda propriedade, mesmo que privada, deve ter uma destinação vinculada ao benefício coletivo, visando o combate aos imóveis subutilizados, desocupados ou ainda não edificados.

expansão e desenvolvimento urbano. Assim, caberia ao Plano Diretor de cada município regulamentar a utilização desses instrumentos trazidos pelo Estatuto.

Dentre esses instrumentos, destacam-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas, tidos como instrumentos de caráter redistributivo, pois visam a recuperação das mais-valias decorrentes do processo de urbanização. De acordo com Smolka (2014), a mais-valia fundiária refere-se à valorização que o preço da terra sofre em consequência de algum tipo de ação pública ou privada. Diante das ações públicas, passíveis de gerar valorização, o proprietário da terra aparece como um ator passivo, o qual não contribui com ações próprias para que o seu bem seja valorizado. Dessa forma, não há razão para que recursos advindos da coletividade se transformem em ganhos apropriados de forma privada (MORALES; SOUZA, 2010).

Os anos 2000 foram importantes na construção de um novo sistema de políticas para as cidades, como por exemplo, o próprio Estatuto da Cidade em 2001, o Ministério das Cidades em 2003, a Política Nacional de Saneamento Básico em 2007, a de Resíduos Sólidos em 2010 e a de Mobilidade Urbana em 2012. A criação dessas instituições e marcos legais foram de grande importância para o desenvolvimento da política urbana no país e, juntamente com os diversos movimentos sociais que permaneciam mobilizados em torno de pautas urbanas, foram responsáveis por estimular um debate com características mais redistributivas e participativas no que diz respeito ao planejamento urbano brasileiro.

Apesar do notável avanço institucional e legal, entretanto, vários foram os motivos que contribuíram para que as cidades não conseguissem abandonar os graves desequilíbrios existentes no meio urbano. Mesmo com um arcabouço legal bastante completo, a segregação territorial, a exclusão social, a informalidade e a ilegalidade continuaram presentes em grande escala no meio urbano.

A atual situação das cidades é reflexo de graves desajustes históricos da sociedade brasileira, uma vez que o processo de industrialização tardia teve como condição a manutenção do baixo valor da força de trabalho, não possibilitando aos trabalhadores acesso à infraestrutura urbana de qualidade. Dessa forma, a cidade industrial periférica se formava calcada na desigualdade social. Assim, Ferreira (2012) enfatiza que, apesar do crescimento urbano ter sido motivado por um ciclo econômico virtuoso, o mesmo ocorreu dentro de uma lógica urbanística nociva, resultando em “uma dinâmica urbana conflituosa, parametrizada pela luta de classes” (FERREIRA, 2003, p. 2).

Os desequilíbrios urbanos ficam ainda mais visíveis nas grandes metrópoles brasileiras. Em São Paulo, entre 2000 e 2010, o número de domicílios informais cresceu a 2,2% ao ano, contra 1,9% da população geral, ou seja, a população em favelas cresceu a taxas maiores do que a população total. Esses números podem ser ainda maiores, já que a dificuldade de conhecer a titularidade da terra sobre as quais as favelas se instalam faz com que os dados sejam subdimensionados (MARICATO, 2001). Nesse mesmo período, o preço dos imóveis subiu, em média, 151,3% na cidade, o que contribuiu para o crescimento da cidade informal (Centro de Estudos da Metrópole, 2016).

Diante desse quadro, o Estado aparece como conivente na produção dessa ilegalidade urbana, uma vez que a “terra se manteve com precário controle estatal apesar das leis e dos planos que objetivavam o contrário” (MARICATO, 2013, p. 151). Nas palavras de Silva (2008, p. 153) “a cidade ilegal é, ao mesmo tempo, uma concessão da cidade legal, mas é persistência e resistência, no sentido da luta pela cidade, do direito à cidade”.

Essa convivência do Estado com as ilegalidades é explicada no trabalho de Ferreira (2017) ao expor o grau de consolidação de algumas favelas do município de São Paulo. De acordo com o autor, dentro de um determinado perímetro, é difícil distinguir casas situadas em favelas de casas em situação regular, uma vez que a favela de hoje conta com edificações em alvenaria e com serviços oferecidos pelo próprio poder público, como energia elétrica, água potável e coleta de lixo.

Telles (2010, p. 10) em seu estudo acerca das ilegalidades e dos ilegalismos na metrópole, ressalta a importância de compreender as relações entre o informal, ilegal e ilícito e os novos circuitos urbanos de circulação de riquezas. A autora reconhece as tragédias sociais existentes nas periferias ao descrevê-las “como um mundo social perpassado por toda sorte de ambivalências, entre formas velhas e novas de clientelismo”. Entretanto, devido ao grau de consolidação, muitas vezes proporcionado pelo próprio Estado, a autora acrescenta que as periferias de hoje representam “um mundo social a anos-luz das imagens de desolação das periferias urbanas de trinta anos atrás”.

Mesmo com o investimento voltado ao desenvolvimento urbano, conforme citado anteriormente, e a implementação de diversas políticas sociais durante os dois governos Lula (2003-2010), desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, as políticas urbanas estiveram cercadas por complexos conflitos e disputas, conforme narrado por Marques (2017, p. 44-45):

[...] o comando do Ministério [das Cidades] passou em julho de 2005 para o Partido Progressista (PP) [...] Entretanto, o comando do Ministério não se refletiu no controle das políticas, pois as secretarias nacionais de habitação, desenvolvimento urbano, saneamento e mobilidade permaneceram ocupadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Ao longo do tempo, no entanto, as secretarias foram sendo negociadas com a base aliada, e apenas a Secretaria de Habitação permaneceria com o PT até o fim do governo Dilma [...] Portanto, os cargos, a formulação e os recursos das políticas urbanas foram cercados de conflitos por todo o período Lula e Dilma.

Além dos conflitos políticos, Maricato (2013) evidencia que há também o paradoxo vivido internamente dentro do próprio governo: em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) reconheceu a existência da cidade ilegal ao implementar o Programa de Urbanização de Favelas (Figura 4), o qual buscou a requalificação e regularização dessas áreas. Já em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (Figura 5) demonstrou a surpreendente subordinação do espaço urbano ao capital imobiliário, ao retomar a visão empresarial da política habitacional, delegando ao capital privado a construção de casas, sem levar em consideração a inserção urbana desses empreendimentos, o que aumentou ainda mais problemas referentes à segregação socioespacial nas cidades.

Figura 4 - Obra de urbanização de favelas do PAC em São Paulo - SP



Fonte: Ministério das Cidades (2015)

Figura 5 - Obra do Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Senado Federal (2016)

Dessa forma, a contradição vivida pelo Governo Federal se faz presente no atendimento aos apelos dos diversos movimentos sociais, que há anos lutavam pela implementação de políticas urbanas que reconhecessem a cidade ilegal e buscassem sua inclusão, ao mesmo tempo em que não deixava de servir aos interesses do capital imobiliário, ao promover uma

política habitacional que contribuiu para a expansão periférica das cidades e evidenciou ainda mais as desigualdades existentes dentro do perímetro urbano.

Mesmo assim, Maricato (2013) elenca recentes conquistas significativas, como por exemplo, a implantação de extensos corredores de ônibus na cidade de São Paulo, visando à melhoria do transporte público e a suspensão de uma determinada obra viária⁸, no valor de quase três bilhões de reais pelo então prefeito Fernando Haddad, que privilegiaria largamente o transporte individual. Essas conquistas surgiram de movimentos sociais que se mantêm ativos, além da exigência de melhores condições de vida por parte de uma classe média que emergiu com as políticas sociais dos últimos anos, deixando claro que a luta de classes será sempre uma constante no espaço da cidade.

Esses descompassos evidenciam que os planos urbanos cumpriram o papel do discurso, porém não conseguiram orientar o direcionamento dos investimentos públicos em um planejamento urbano realmente inclusivo (CARDOSO; SILVEIRA, 2011; MARICATO, 2013). Concordando com o que argumenta Maricato (1996, p. 14), mesmo com os avanços sociais ao longo dos anos 2000, o processo de urbanização brasileiro tem sido marcado pelo “desenvolvimento moderno do atraso”, uma vez que não conseguiu superar seus conflitos urbanos, aprofundando-os ainda mais. Além disso, mesmo com todo o debate acerca de processos mais participativos, vê-se no cenário urbano que participação nem sempre é sinônimo de democratização. De acordo com Tonella (2013), a democracia participativa, muitas vezes, não tem peso suficiente para modificar as práticas da democracia representativa.

O planejamento urbano brasileiro foi fortemente influenciado pela lógica capitalista. Nos momentos de crescimento econômico, os interesses do capital privado tendem a ficar em evidência devido ao momento favorável, já nos períodos de crise o setor público amplia a utilização de instrumentos de mercado como forma de propiciar maior arrecadação financeira, o que contribui para o enfraquecimento das políticas urbanas e sociais pensadas de acordo com os princípios do Estatuto. O capital privado imobiliário assume o protagonismo no processo de construção do espaço urbano, moldando-o de acordo com seus interesses. No atual quadro de dominação financeira global, o papel do poder público tem sido ainda condicionar o planejamento urbano a (des)regulação, o que determina a manutenção de cidades cada vez mais desiguais.

⁸ Essa obra estava prevista no plano de obras da Operação Urbana Consorciada Água Espreada e foi suspensa após diversas reivindicações por parte dos movimentos sociais atuantes na região, devido ao seu alto valor e a necessidade de investimento em campos mais urgentes, como por exemplo, habitação social.

2.3 A consolidação da esfera financeira na construção do espaço urbano

Durante os processos de urbanização e industrialização, a cidade era um espaço fundamental para acumulação do capital industrial, constituindo um processo de reprodução da força de trabalho. A crise do fordismo no início dos anos 1970, impulsionada principalmente pelo fim do acordo de Bretton Woods e a consequente adoção do câmbio flutuante, fez com que as empresas da época – que se encontravam com capacidade produtiva ociosa, devido ao excesso de mercadorias em estoque – fossem obrigadas a passar por um intenso processo de reestruturação e ajustamento econômico durante as décadas de 1970 e 1980. Nesse contexto de oscilações e incertezas, Harvey (1992, p. 140) sugere o surgimento de novas experiências, que poderiam significar o início de um novo regime de acumulação, ao qual deu o nome de “acumulação flexível”:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1992, p. 140).

Dessa forma, Harvey percebe a centralidade das finanças após a reestruturação produtiva dos anos 1970. Até esse momento, os lucros eram obtidos principalmente na esfera da produção. A partir de então, cresce o interesse na obtenção de ganhos provenientes da esfera financeira. Nesse momento, o capitalismo é caracterizado por uma flexibilidade geográfica e temporal capaz de permitir operações em tempo real em qualquer parte do mundo, mas também está mais suscetível a crises periódicas, capazes de gerar grandes estragos financeiros e sociais.

Outro autor que também percebeu o triunfo do capital financeiro a partir dos anos 1970 foi François Chesnais, o que denominou de ‘regime de acumulação com dominância financeira’. De acordo com Lapyda (2011), Chesnais afirma que a mundialização da economia tem a função de garantir, em escala mundial, a apropriação das rendas financeiras (juros e dividendos) de forma regular e segura quanto possível. O caráter flutuante e especulativo da financeirização é capaz de gerar crises repentinas, as quais atingem o mercado como um todo. Assim, as crises ganham relevância nesse contexto, pelo risco envolvido no capital fictício

dos títulos, que exige um funcionamento regular do mercado e liquidez para que os mesmos se convertam em riqueza efetiva.

Os debates em torno da financeirização começaram a partir dos anos 1970, com a reestruturação econômica realizada após Bretton Woods. Na atualidade, esse tema continua em destaque, principalmente após a crise das hipotecas *subprime* em 2008 e as discussões sobre grandes projetos de requalificação urbana e os graves processos de gentrificação que os mesmos são capazes de ocasionar. Um dos autores que debate a financeirização na atualidade, a define da seguinte forma:

O crescente domínio de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, em várias escalas, resultando em transformações estruturais das economias, das empresas, dos Estados e das famílias (AALBERS, 2015, p. 214⁹).

Essa definição mostra a amplitude do processo, capaz de envolver diversos agentes e impactar, em diferentes graus, desde a economia e grandes corporações até a vida cotidiana familiar. Nesse contexto, o espaço passa a ser um importante integrante do circuito de valorização do capital, através da mercantilização da terra e sua crescente inclusão nos circuitos do capital financeiro. Perde-se a noção de cidade como um conjunto de bens imóveis e duráveis, uma vez que o capitalismo apresenta a efemeridade como característica principal, acelerando a velocidade de rotação do capital e reconfigurando a cidade em processos constantes de valorização, desvalorização e revalorização, de acordo com as exigências do mercado global. Dessa forma, a cidade deixa de ser simplesmente um espaço de reprodução da força de trabalho e do capital industrial e torna-se um elemento ativo no processo de acumulação.

Assim, Carlos (2016, p. 26) reafirma que a acumulação capitalista se realiza por meio da reprodução do espaço urbano. O espaço assume um novo papel a partir do momento em que há a transferência da hegemonia do capital produtivo industrial para o capital financeiro. Nesse cenário, o capital financeiro passa a produzir um ‘novo espaço’ sob a forma de ‘produto imobiliário’, apontando para “uma mudança na aplicação do capital-dinheiro acumulado do setor produtivo industrial em direção ao setor imobiliário, o que exige uma fluidez avassaladora”.

⁹ Tradução livre da autora. No original “financialization is the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms, states and households” (AALBERS, 2015, p. 214)

Ao analisar os ciclos da economia nacional e internacional, percebe-se que o papel do setor privado variou historicamente, com momentos de maior e menor participação. Porém, é fato que nos últimos anos os capitais privados encontram-se cada vez mais imbricados nas políticas urbanas brasileiras, uma vez que as formas de participação estão mais ampliadas e diversificadas. Assim, o desenvolvimento urbano subordina-se aos processos de valorização e acumulação do capital financeiro especulativo, o que resulta em uma baixa qualidade urbanística e contribui para o aprofundamento da desigualdade e da segregação socioespacial.

Como forma de compreender o processo de produção do espaço urbano, Harvey (1980) defende que se deve levar em consideração o monopólio que exclui os mais pobres do acesso à propriedade fundiária. A classe detentora dos meios de produção faz com que o espaço seja ocupado da melhor forma que lhe convier, deixando claro que nesse processo, alguns grupos obtêm benefícios desproporcionais, enquanto as oportunidades são praticamente inexistentes para outros. Esse pensamento é refletido nas palavras de Botelho (2007, p. 17):

A produção e o consumo do espaço, assim como a urbanização, estão inseridos no amplo processo de reprodução das relações de produção capitalistas, na medida em que são guiados pelos ditames da propriedade privada e são regulados pelas necessidades do capital, de gerar valor excedente.

Nesse contexto, a cidade contemporânea passa a ser operada a partir de uma lógica de mercado, ou seja, a mesma passa a otimizar os custos e benefícios dos agentes privados. O solo urbano como ativo financeiro e o planejamento sintonizado entre poder público e privado atuam no sentido de potencializar a valorização fundiária de determinadas regiões. Essa valorização fomenta o processo de financeirização da cidade, uma vez que os capitais imobiliários se fortalecem por meio de projetos e planos urbanos diversos, os quais buscam a promoção de um meio urbano supervalorizado, capaz de extrair elevadas rendas da terra e sobrelucros de incorporação.

Sassen (1991) sustenta que as transformações do capitalismo a partir dos anos 1970, foram responsáveis por afetar as estruturas sociais com a polarização de ocupações e de rendimentos nas grandes metrópoles mundiais. Com o surgimento de atividades globalizadas capazes de pagar altos valores pelo solo urbano, a criação de bolhas imobiliárias e a implantação de grandes projetos de renovação urbana seriam responsáveis por espacializar essa polarização social nas grandes cidades.

Nesse sentido, Harvey (2008) mostra a cidade como um espaço dividido, fragmentado e tendente ao conflito, uma vez que as “cidades globais” dividem-se entre as elites financeiras detentoras dos meios de produção e as grandes porções de trabalhadores de baixa remuneração, marginalizados e desempregados. O desenvolvimento urbano desigual desenha o cenário propício para o conflito social, onde a necessidade de absorver a mais-valia durante o processo de construção do urbano se combina na cidade em que as favelas se proliferam.

Paulani (2017) aponta a força do processo de financeirização na economia brasileira ao analisar a relação entre o estoque de ativos financeiros (título de dívida, ações e debêntures) e o estoque de ativos reais (máquinas, equipamentos, etc, empregados na produção de bens e serviços). Enquanto o valor do primeiro multiplicou-se por 7,7 entre 1991 e 2009, o valor do segundo multiplicou-se por apenas 1,4 no mesmo período. Esse tímido crescimento da riqueza real demonstra a hegemonia do capital financeiro, avalizada pelo próprio Estado por meio de medidas permissivas que garantem sua efetivação e reprodução no quadro econômico brasileiro.

Ao apontar a interdependência entre o setor imobiliário, finanças e Estado, Aalbers (2014) afirma que em muitas regiões essa articulação conta com a ação dos *global players*, representados por grandes fundos de investimentos e empresas imobiliárias internacionais, os quais buscam formas de diversificar ativos e mitigar riscos, além de penetrarem em novas territorialidades. Entretanto, Santoro e Rolnik (2017) apontam que no caso brasileiro, os grandes protagonistas da financeirização não foram os agentes privados do setor financeirizado, mas sim os fundos de pensão e o FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), que passaram a investir no mercado imobiliário, financiando transformações urbanas. Porém, a partir do momento em que esses fundos começaram a enfrentar um esgotamento de recursos, investidores internacionais aproveitaram o momento de crise para comprar os ativos antes que fosse retomado o crescimento dos preços.

Guironnet e Halbert (2015) discutem a relação entre os capitais financeiros e os grandes projetos de renovação urbana, por meio de composições diversas, incluindo, principalmente, articulações com grandes fundos de investimento imobiliários. Os autores apontam a necessidade de valorização rápida pretendida por esses capitais, o que deixa de lado as necessidades efetivas da população moradora das áreas de intervenção e faz com que esses grandes projetos assumam usos com maior perspectiva de valorização imobiliária, atrelados muitas vezes à exclusividade e à distinção social. No caso brasileiro, o próprio poder público,

por meio de instrumentos urbanísticos, promove a valorização de determinadas áreas dentro da cidade, o que contribui para a atração do capital privado para essas regiões.

Exemplo disso é o caso das Operações Urbanas Consorciadas da cidade de São Paulo, as quais criaram verdadeiras frentes de expansão imobiliária em áreas privilegiadas do município. Nesse tipo de associação, entretanto, o planejamento social e distributivo é deixado de lado e as empresas passam a ter um elevado grau de influência no controle das políticas públicas. As prioridades na alocação de recursos são bastante questionáveis e tendem cada vez mais a uma mercantilização da vida urbana com o aval do próprio Estado.

No Brasil, a Operação Urbana Consorciada aparece como um tipo de parceria público-privada bastante estudada e debatida nos últimos anos. Esse instrumento trazido pelo Estatuto da Cidade busca a requalificação de áreas urbanas por meio da parceria entre capitais públicos e privados e é tema central desse trabalho. As OUCs, que serão detalhadas no próximo capítulo, se tornaram exemplos de espaços produzidos em consonância com o capital financeiro e são responsáveis por escancarar cada vez mais a segregação socioespacial nas grandes cidades brasileiras, além de ocasionar graves processos de gentrificação com a elitização de certos perímetros urbanos. Essas questões serão aprofundadas e discutidas no Capítulo 4 dessa dissertação.

3. DO SOLO CRIADO ÀS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO

As Operações Urbanas Consorciadas espelham-se no conceito do Solo Criado, desenvolvido a partir da década de 70, como uma possível forma de enfrentar graves problemas urbanos existentes naquele momento, como por exemplo, um crescimento populacional vertiginoso e a carência de infraestrutura das cidades, necessária para suportar sua expansão vertical.

No início do século XX já era possível observar grandes avanços tecnológicos no ramo da engenharia, o que possibilitou a construção de edifícios cada vez mais altos como forma de atender a necessidade por imóveis bem localizados nos grandes centros urbanos. Com uma legislação urbanística bastante deficiente, essa verticalização acelerada levou a uma intensificação do uso do solo urbano e colocou em xeque a infraestrutura disponível, uma vez que a mesma já não era mais capaz de atender a demanda necessária naquele momento.

É justamente em meio ao agravamento das questões socioespaciais das grandes cidades que surge o conceito de Solo Criado, o qual pressupõe a separação entre direito de propriedade e direito de construir. Tem como finalidade o controle do superadensamento e a correção das distorções na valorização imobiliária decorrente da política urbana (MACIEL, 2011). Além disso, utiliza o princípio da equidistribuição dos ônus do processo de urbanização, uma vez que o proprietário privado deve pagar ao poder público uma compensação pela intensificação do uso da infraestrutura urbana.

De acordo com Maleronka (2010), o conceito de Solo Criado no Brasil é desenvolvido entre 1975 e 1976 por um grupo de pesquisadores do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), vinculado à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, e o primeiro documento brasileiro que trata do tema é a Carta de Embu, publicada em 1976 após um seminário sobre Solo Criado, na qual estão sintetizadas as ideias desenvolvidas inicialmente pelo CEPAM sobre o conceito:

[...] Considerando que a tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural [...] Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e de lazer, igualmente, o criador de solo

deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional (CEPAM, 1977, p. 169-170 *apud* MALERONKA, 2010).

Essa ‘compensação’ se realiza por meio do pagamento de uma contrapartida ao poder público devido à intensificação e flexibilização do uso e ocupação do solo em favor do interesse privado. Essa contrapartida é definida e negociada diretamente com o município e pode ser financeira ou então revertida em realização de obras públicas (hospitais, escolas, etc), oferta de habitação de interesse social, entre outros.

A proposta de solo criado nasce como um conceito e, apenas em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade e o amadurecimento da ideia inicial, é que o mesmo se transforma em instrumento, denominado Outorga Onerosa do Direito de Construir, o qual é definido pelo Estatuto da seguinte forma:

[...] a concessão, pelo Poder Público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo, de alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira (BRASIL, 2001, Art. 146).

A ideia geral da OODC é bastante semelhante ao conceito do Solo Criado: é definido pela lei de zoneamento do município o coeficiente de aproveitamento básico (CAB), ou seja, o máximo a ser construído em um terreno sem que haja uma sobrecarga de infraestrutura para o poder público. Caso o proprietário do lote deseje edificar uma área superior ao CAB, o mesmo deve pagar ao poder público uma contrapartida, ou seja, é necessário “comprar” essa flexibilização de uso e ocupação do solo. É importante salientar que o Estatuto deixou a cargo de cada município decidir a forma como o instrumento seria aplicado. Assim, o Plano Diretor e o zoneamento municipal devem trazer com clareza a explicação do instrumento, bem como a definição dos coeficientes máximos e mínimos permitidos em cada zona da cidade.

Dessa forma, por meio da OODC o Plano Diretor define áreas que poderão sofrer alterações de uso e também áreas onde o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido para aquela zona, até um limite máximo definido pelo poder público, mediante pagamento de contrapartida por parte do beneficiário. A negociação e os cálculos são realizados diretamente com o município. De acordo com

Maciel (2011), essa venda de potencial adicional de construção passa a constituir um direito sob a titularidade do poder público, que pode ser negociado com o proprietário do imóvel com base em instrumentos legais que definem os parâmetros do zoneamento urbano.

Nesse contexto, é importante diferenciar a OODC das OUCs, outro instrumento trazido pelo Estatuto da Cidade e que será foco desse trabalho. As OUCs têm na venda de potencial adicional de construção a principal fonte de recursos para que as transformações urbanísticas sejam realizadas em seu perímetro. Nas áreas de OUC, a comercialização do potencial adicional de construção é feita por meio de CEPACs (Certificado de Potencial Adicional de Construção) – uma maneira de securitizar os direitos adicionais de construção, além de antecipar os recursos oriundos das contrapartidas.

Os CEPACs são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo e comercializados em leilões realizados na Bolsa de Valores, os quais dão ao comprador o direito de construir acima do estabelecido para a região. Uma vez alienados em leilão, esses títulos podem ser negociados no mercado secundário de ações e são considerados ativos de renda variável, já que sua rentabilidade depende da valorização da região. É obrigatório que o CEPAC esteja vinculado a alguma Operação Urbana Consorciada para que o mesmo seja comercializado (BMFBOVESPA).

De acordo com Gaiarsa e Monetti (2007), os recursos arrecadados por meio da OODC vão para o Fundo Municipal de Urbanização (FUNDURB) e podem ser aplicados em obras urbanas em qualquer região da cidade. No caso de uma OUC, os recursos arrecadados são destinados ao fundo específico da operação e só podem ser utilizados em projetos previstos na lei da referida OUC. Além disso, na OODC a disponibilidade de recursos financeiros está condicionada à aprovação de projetos, já na OUC existe um adiantamento dos recursos, uma vez que os CEPACs são negociados na bolsa e não há a necessidade de projetos para que os mesmos sejam adquiridos.

O Quadro 1 traz um resumo sobre as principais diferenças entre os instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operação Urbana Consorciada. Cada instrumento tem suas particularidades e a escolha entre um ou outro depende do que se pretende para uma determinada área ou região da cidade. Maleronka (2010, p. 111) define que “a OODC é um instrumento de regulação para a totalidade do território urbano, enquanto a Operação Urbana Consorciada é um instrumento propositivo para a intervenção localizada”.

Quadro 1 - Quadro-resumo das diferenças entre Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operação Urbana Consorciada

Instrumento	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Operação Urbana Consorciada (OUC)
Finalidade	Venda de potencial adicional de construção	Venda de potencial adicional de construção, tendo como finalidade a requalificação urbana de uma determinada área
Forma de arrecadação dos recursos financeiros	Contrapartida estabelecida pelo Poder Público	Leilão de CEPACs
Disponibilidade dos recursos financeiros	Depende de aprovação de projetos	Adiantamento dos recursos, uma vez que os CEPACs são comercializados na Bolsa
Destinação dos recursos financeiros	FUNDURB (Fundo Municipal de Urbanização)	Fundo da Operação Urbana Consorciada
Aplicação dos recursos financeiros	Podem ser aplicados em todo o município	Podem ser aplicados apenas na área da OUC

Fonte: Elaboração própria (2017)

3.1 A influência internacional para a criação do instrumento OUC

A finalidade dessa parte do trabalho é buscar possíveis referências internacionais – tanto em relação à aplicação do conceito de solo criado como também aos modelos de parcerias público-privadas em cidades dos Estados Unidos e Europa – as quais serviram como base para as operações urbanas da cidade de São Paulo. Entretanto, não se pretende analisá-las detalhadamente, mas sim buscar especificidades que foram incorporadas na experiência brasileira.

Dentre os principais exemplos, merece destaque a experiência americana, com o Plano de Chicago em 1973, além das experiências francesa e espanhola, que visava à renovação urbana de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992, uma vez que diversas abordagens colocam esses exemplos como os principais norteadores das operações urbanas brasileiras (SANTORO; CYMBALISTA, 2004; MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; MACIEL, 2011).

Em relação ao solo criado, o Plano de Chicago, em 1973, é uma das primeiras experiências internacionais de aplicação do conceito, através de dois instrumentos: o *space adrift*, que visava compensar o proprietário de um imóvel histórico que se pretendia preservar,

oferecendo a transferência de potencial construtivo para outros lotes fora da zona de preservação, e o *zoning bonus*, que possibilitava coeficientes de aproveitamento do solo maiores por meio do pagamento de contrapartidas definidas pelo poder público (COSTA; SANTOS, 1977).

Em 1975, o governo francês colocou em prática uma nova política fundiária, como forma de aumentar o controle sobre o uso e ocupação do solo e diminuir as desigualdades sociais decorrentes do zoneamento. Para tanto, foi implantado o *Plafond Legal de Densité* (Teto Legal de Densidade) que consistiu na adoção de um teto máximo de densidade único para o país. Nos locais onde a legislação permite que esse limite seja ultrapassado, o beneficiário do excedente fica sujeito ao pagamento de contrapartida à prefeitura. Para Rezende et al. (2009), a experiência francesa de aplicação do solo criado foi a que mais influenciou as experiências brasileiras. Granelle (1992¹⁰, p. 11, *apud* Rezende et al., 2009, p. 53) fez um balanço sobre a experiência francesa após quase 17 anos do início da aplicação do conceito do solo criado no país, no qual afirma que “talvez, um efeito perverso [do *Plafond Legal de Densité*] que se possa citar é a retenção da terra pelos proprietários no período de aplicação da lei”.

Outros países europeus, durante a década de 70, como por exemplo, Itália e Espanha, adotaram leis semelhantes como forma de forçar o aproveitamento de terrenos em áreas urbanizadas e resgatar parte das mais-valias correspondentes ao processo de urbanização. Na América Latina, também durante os anos 70, a Colômbia instituiu uma lei que define o espaço aéreo como público, limitando a altura das edificações e tornando necessário o pagamento ao poder público para que se construa acima do teto máximo (REZENDE et al., 2009).

É possível identificar certa sincronia entre as propostas que eclodiam ao redor do mundo e os assuntos reacionados à política urbana que vinham sendo estudados no Brasil. Exemplo disso são as parcerias público-privadas, surgidas nos países europeus e americanos, e que ganharam força frente ao engessamento orçamentário vivido pela maioria dos Estados brasileiros (MALERONKA, 2010).

A *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC), que não tem tradução exata para o português, podendo ser apresentada como zona de urbanização concertada, é uma parceria público-privada, implantada pelo governo francês a partir da década de 70, que viabiliza grandes projetos urbanos, e é caracterizada por um forte controle estatal. De acordo com Maleronka (2010) a ZAC permite que o poder público atue como incorporador imobiliário, uma vez que

¹⁰ GRANELLE, J. J. A experiência francesa do teto legal de densidade. In: Seminário Solo Criado, seu impacto na dinâmica urbana e os desafios para sua operacionalização. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992.

é o próprio Estado que adquire a área, determina sua destinação de acordo com os propósitos iniciais e realiza os investimentos necessários em infraestrutura.

Somente após essa etapa é que os terrenos são negociados com a iniciativa privada, com o intuito de cobrar a mais-valia resultante da valorização imobiliária gerada pelas obras implantadas na região. De acordo com Maciel (2011), o objetivo de uma ZAC é desenvolver e equipar terrenos, através da realização de investimentos com finalidades direcionadas aos propósitos definidos pela operação, abrangendo desde unidades habitacionais até a implantação de equipamentos públicos, como hospitais, parques e escolas.

Para que uma ZAC seja implantada é necessário que a mesma esteja integrada aos instrumentos de planejamento geral, além de ser realizada uma análise e diagnóstico da área e um estudo de viabilidade econômica e risco financeiro do projeto (MACEDO, 2007). Esse tipo de intervenção alcançou resultados satisfatórios na França, pois a mesma foi integrada ao planejamento urbano da cidade como um todo, não tendo em vista apenas sua rentabilidade, conforme afirma Guilhen (2014, p. 173):

A atuação sob uma visão global da cidade a fim de atender as mais diversas necessidades faz da ZAC um instrumento dinâmico, aperfeiçoado e atualizado constantemente, tanto que seu objetivo primordial inicial que era o estímulo à produção de moradias com flexibilização normativa, com o tempo, buscando atender as novas demandas da sociedade, deu lugar à promoção de um instrumento de gestão compartilhada.

Um exemplo interessante é a ZAC *Paris Rive Gauche*¹¹ aprovada em 1991, na cidade de Paris, com o objetivo de integrar uma área isolada entre o Rio Sena e a ferrovia com o tecido da cidade. Essa área era ocupada, em grande parte, por armazéns e indústrias em declínio e a ideia inicial do projeto era ocupá-la majoritariamente com escritórios, transformando-a em um setor de negócios. Maleronka (2010) explica que essa ZAC foi operacionalizada por uma sociedade de economia mista criada para essa finalidade e seu papel foi desenvolver, planejar e implementar os projetos urbanos dentro do perímetro definido, além de coordenar a realização do conjunto.

Adam (2009) explica que financiamentos externos foram necessários no início da implantação, porém, conforme as obras de infraestruturas foram implementadas e os terrenos

¹¹ Um fato que merece destaque é a diferença da escala desse projeto quando comparado ao caso brasileiro. A ZAC *Paris Rive Gauche* tinha aproximadamente 130 ha de área, enquanto a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada contava com uma área de 1.400ha.

foram vendidos aos investidores privados, a valorização da região obtida com as obras tornou-se responsável pelo autofinanciamento desse projeto urbano. Além disso, é permitido um compartilhamento de caixas entre as ZACs em andamento, assim, uma que já esteja mais avançada, pode auxiliar outra que esteja ainda no início.

Maleronka (2010) acrescenta que a condução da ZAC é acompanhada pelo *Comité Permanent de Concertation* (CPC), composto por agentes públicos, representantes de organizações não governamentais, instituições públicas e privadas, estudantes e trabalhadores, que tem como objetivo propiciar um espaço de debates a respeito do andamento das intervenções urbanas. Por meio de uma gestão compartilhada – porém liderada pelo Estado – foi possível a implantação das obras de infraestrutura, além de equipamentos públicos, como biblioteca, universidades e parques, que promoveram o interesse pela região e sua consequente valorização, conforme mostrado pelas Figuras 6 e 7.

Figura 6 - Área da ZAC Paris Rive Gauche no início das obras



Fonte: Pini (2013)¹²

Figura 7 - Área da ZAC Paris Rive Gauche em 2015



Fonte: Paris Rive Gauche¹³

Ainda no contexto europeu, além da experiência francesa, pode-se citar o caso espanhol como outra influência para as operações urbanas brasileiras. Em 1986, com o anúncio de Barcelona como sede dos Jogos Olímpicos de 1992, o poder público se aproximou da iniciativa privada, em busca de renovação da cidade para que a mesma fosse reconhecida mundialmente. Essa aproximação resultou na implantação das *Areas de Nueva Centralidad*

¹² Disponível em: <<http://infraestruturaurbana17.pini.com.br/solucoes-tecnicas/34/conheca-a-operacao-urbana-paris-rive-gauche-que-transformou-um-302589-1.aspx>> Acesso em: 15 fev. 2018.

¹³ Disponível em: <<http://www.parisrivegauche.com/>> Acesso em: 15 fev. 2018.

(ANC), cujo objetivo principal era controlar o desenvolvimento, por meio de investimentos em áreas pré-determinadas pelo governo municipal, além da revitalização de algumas regiões da cidade, abrangidas como áreas olímpicas no plano da candidatura de Barcelona para sede dos jogos.

Os governos central, regional e municipal se uniram à iniciativa privada para viabilizar tal intervenção, que tinha como princípio distribuir a centralidade, através da oferta de serviços aos bairros, diminuindo assim a pressão sobre o centro antigo. A intenção principal foi equilibrar a cidade e evitar setorizações excessivas para certas áreas, por meio da condução dos fluxos especuladores e sociais da cidade para pontos concretos. Ou seja, essas “novas centralidades” poderiam se tornar um ponto central desde que tivessem atividades que as caracterizassem como centro (MALERONKA, 2010).

É importante ressaltar que a realização dos jogos olímpicos não era a principal razão da transformação e foi tida apenas como uma oportunidade para a viabilização de tal intervenção, quando os esforços seriam agregados e o evento seria um facilitador para captação de recursos necessários à sua realização. Essa reestruturação realizada em Barcelona é vista como um exemplo positivo de parceria entre poder público e iniciativa privada:

[...] em Barcelona, o poder público se adaptou a um novo modelo de administração, muito ativo no campo econômico e na criação de infraestruturas e, ao mesmo tempo, orientado para se tornar um sistema de informação e coordenação de políticas. Foram lançadas iniciativas em muitos campos, com resultados até hoje sensíveis. Dessa forma, foi assegurada a estruturação definitiva de uma política que tem poucas chances de retrocesso (Maleronka, 2010, p. 54).

Porém, Maricato e Ferreira (2002) ressaltam que a comparação entre os exemplos europeus e as operações urbanas brasileiras deve ser tratada com cautela, devido a três motivos principais: em primeiro lugar, os mercados europeus são muito mais incluídos que o brasileiro; em segundo, a Europa, mais especificamente a França, tem uma sociedade civil que atua de maneira organizada nesses processos, contrabalançando o peso da iniciativa privada; e por fim, o fato de que o controle nessas operações, por parte do poder público, se deu em níveis incomparáveis com o que ocorre nos casos brasileiros.

Dessa forma, fica claro que estabelecer uma parceria público-privada não significa entregar responsabilidades do poder público nas mãos do mercado. Pelo contrário, nesses

exemplos de parceria acima mostrados, a liderança por parte do poder público foi ponto central para que as mesmas obtivessem realizações positivas. Claro que a participação privada é fator fundamental para que o projeto se viabilize, porém a gestão das Operações Urbanas Consorciadas brasileiras diferenciou-se bastante desses exemplos, uma vez que se submeteu unicamente à lógica do mercado, ao invés de promover intervenções urbanas estruturais que, além de valorizar a área afetada, também gerassem impacto na cidade como um todo.

3.2 Operações Interligadas (OI) e Operações Urbanas (OU)

Nessa parte, busca-se compreender as primeiras experiências em relação ao conceito do solo criado colocadas em prática na cidade de São Paulo, bem como a maneira como a parceria público-privada emerge em um momento de crise fiscal por parte do Estado. De maneira geral, pretende-se entender como as Operações Interligadas e Operações Urbanas contribuíram para a construção do conceito das atuais Operações Urbanas Consorciadas.

O Plano Diretor 1985-2000, elaborado na gestão Mario Covas (1983-1985), introduziu a ideia de Operações Urbanas na cidade de São Paulo. Diante do cenário encontrado naquele momento, com o aumento da dívida pública e escassez de recursos, o poder público viu a necessidade de buscar alternativas para implementação de obras de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, que eram demandas cada vez mais crescentes no município. Dessa forma, de acordo com a legislação SÃO PAULO (1985, p. 370) “as Operações Urbanas caracterizam-se por propiciar uma articulação especial de agentes públicos e privados, que aceleram a obtenção dos resultados pretendidos e minimizam o emprego de recursos públicos” e tem como objetivos principais:

- a) viabilizar a produção de imóveis (notadamente habitação popular), infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos, de difícil consecução nas condições correntes do processo imobiliário e da ação pública;
- b) acelerar as transformações urbanísticas (físicas e funcionais) em determinadas áreas urbanas [...] (SÃO PAULO, 1985, p. 369).

Nesse plano, foram propostas 35 Operações Urbanas nos bairros de São Miguel, São Matheus, Vila Matilde, Vila Maria, Campo de Marte, Centro, Santo Amaro, Pinheiros, Barra Funda, Vila Nova Cachoeirinha, Paraisópolis e Campo Limpo, com a ideia de viabilizar projetos de infraestrutura e promover programas de habitação popular nos centros de bairros e

seus entornos (MONTANDON, 2009). Assim, a introdução do conceito de parceria público-privada na cidade de São Paulo ocorria para fazer frente à crise orçamentária que vivia o município naquele momento.

Entretanto, esse Plano Diretor não chegou a ser aprovado. Já na gestão Jânio Quadros (1986-1988) o Plano Diretor, Lei 10.676/1988, foi aprovado por decurso de prazo. A ideia de Operação Urbana continuava presente nesse plano, como aliada no processo de melhoria do padrão de urbanização. Para tanto, foram delimitadas três grandes áreas diferenciadas para planejamento:

I – Área Consolidada, caracterizada pelo elevado potencial urbano, dado pela disponibilidade e concentração de infraestrutura básica, equipamentos, boa acessibilidade e concentração de atividades de comércio e serviços;

II – Área Intermediária, caracterizada por apresentar potencial de urbanização subaproveitado e sistema viário, transportes, comércio e serviços insuficientes, com existência de vazios urbanos;

III – Área Periférica, caracterizada pela predominância de baixo padrão de urbanização, dispersão e descontinuidade de ocupação, carência de infraestrutura e serviços urbanos (SÃO PAULO, 1988, Art. 14).

As Operações Urbanas deveriam concentrar-se nas duas primeiras áreas, mas não foi elaborado um programa de atuação das operações, uma vez que nenhuma OU específica foi prevista nesse plano. Dessa forma, os conceitos trazidos pela proposta do Plano Diretor 1985-2000 foram deixados de lado e o instrumento teve sua importância reduzida em relação ao que havia sido proposto em 1985 (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010).

Em 1986, também na gestão de Jânio Quadros, foi colocada em vigor a Lei 10.209, conhecida como “Lei do Desfavelamento” e que depois passou a ser chamada de “Lei das Operações Interligadas”. Possibilitava ao poder público municipal conceder exceções às leis urbanísticas em troca de unidades de habitação de interesse social para moradores de habitações subnormais, conforme estabelecido pela lei:

[...] os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e

doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto nessa lei (SÃO PAULO, 1986, Art. 1).

Em termos gerais, as OIs concediam aos proprietários de terrenos ocupados por favelas, o direito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido para aquela área, desde que construíssem Habitações de Interesse Social (HIS) que seriam doadas ao poder público para reassentar as famílias carentes removidas inicialmente. As HIS poderiam ser construídas em outras regiões da cidade, por isso o nome ‘interligada’.

As Operações Interligadas são tidas como a primeira experiência de aplicação do conceito de solo criado em São Paulo, sendo que a exceção concedida pelo poder público ocorria em relação aos índices urbanísticos definidos pelo zoneamento, além de usos admitidos em uma determinada zona. As OIs criavam uma situação de exceção apenas em um determinado lote ou conjunto de lotes e não em um setor urbano expressivo da cidade. Além disso, esse instrumento financiava apenas a construção de casas populares e não intervenções urbanas em geral (CASTRO, 2006).

Em 1995, a Lei 10.209/86 é substituída pela Lei 11.773/95 (SÃO PAULO, 1995b). A contrapartida deixa de ser a obrigatoriedade direta de construção de habitações de interesse social e passa a ser o pagamento em dinheiro da mesma, equivalente a um determinado número de HIS, calculado pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU) e depositado diretamente para o Fundo Municipal de Habitação (FMH), criado naquele momento.

Houve diversas controvérsias em relação ao desempenho das Operações Interligadas, uma vez que seus resultados urbanísticos são bastante questionáveis. A maioria das propostas de Operações Interligadas localizava-se nas áreas centrais, porém os conjuntos de habitação de interesse social, construídos como contrapartidas, foram implantados nas zonas periféricas da cidade. Para Van Wilderode (1994) as exceções aplicadas e negociadas pontualmente (ou seja, lote a lote) geravam ganhos extraordinários aos investidores imobiliários, porém ao localizar os conjuntos habitacionais em áreas periféricas, a lógica de segregação territorial acentuava-se cada vez mais.

Tudo isso contribuiu para que as Operações Interligadas fossem suspensas em 1998. Em 2001, as mesmas foram julgadas inconstitucionais, uma vez que permitiam alterações no zoneamento sem a aprovação do poder legislativo, além de diversas irregularidades e desvios de dinheiro. Além disso, a maneira como as OIs foram operadas denuncia a concepção de parceria público-privada naquele momento. As negociações eram realizadas diretamente entre

técnicos da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPPLA) e os proprietários de terra, em processos obscuros e cercados por desconfianças, nos quais visava-se apenas a valorização que o terreno obteria com tal benefício, bem como a geração de recursos adicionais por parte do poder público (AZEVEDO NETTO, 1994).

Na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), pós-aprovação da Constituição Federal de 1988 e período marcado por grave recessão econômica, iniciou-se a discussão para elaboração de um novo Plano Diretor para o município. O mesmo tinha como finalidade o total cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e o ponto de partida foi a revisão de conceitos que já haviam sido utilizados em planos anteriores.

Esse projeto de Plano Diretor tinha como princípio norteador da política urbana de uso e ocupação do solo a utilização da infraestrutura urbana existente. Caso aprovado, o zoneamento seria substituído pela definição de zonas adensáveis e não adensáveis. Para a macrozona adensável, onde havia disponibilidade de infraestrutura, seria permitida a verticalização e adensamento mediante pagamento de outorga onerosa do direito de construir, baseada no princípio do solo criado. Já na macrozona não adensável, com carência de infraestruturas e equipamentos públicos, o adensamento seria controlado e permitido apenas em áreas determinadas pelo poder público. Nesse plano foram previstas cinco Operações Urbanas: Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima – Berrini e Paraisópolis. As áreas de Operação Urbana tinham nos recursos obtidos por meio da outorga onerosa, o financiamento para ampliação da infraestrutura e equipamentos urbanos, necessários com o adensamento construtivo (CASTRO, 2006).

Apesar desse plano não ter sido aprovado, segundo Montandon (2009) por meio dele foi possível obter avanços significativos na conceituação de instrumentos urbanísticos que contribuíssem para o cumprimento da função social da propriedade. Conforme exposto, na experiência paulistana, a idéia de Operação Urbana surgiu antes das Operações Interligadas, porém, durante a gestão de Jânio Quadros as OIs foram priorizadas e, por isso, são consideradas a primeira aplicação do conceito de solo criado na cidade de São Paulo. Porém, a partir da gestão de Luiza Erundina, as Operações Urbanas foram retomadas e em 1991, foi implementada a Operação Urbana Vale do Anhangabaú, a primeira da cidade de São Paulo. Vale ressaltar que das cinco operações urbanas propostas no Plano Diretor não aprovado na gestão de Luiza Erundina, quatro delas foram aprovadas posteriormente, com execução apenas da Paraisópolis.

Apenas em 2001, o instrumento foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, passando a se chamar Operações Urbanas Consorciadas. Essa regulamentação trouxe pontos importantes, como por exemplo, a comercialização do potencial adicional por meio do CEPAC e a obrigatoriedade dos recursos obtidos com a operação serem investidos, exclusivamente, dentro do perímetro da própria Operação Urbana Consorciada, o que será detalhado no item seguinte.

Mesmo que os exemplos internacionais citados anteriormente tenham servido como norte para a criação das OUCs, é importante salientar que o caso brasileiro assumiu características próprias com o decorrer da sua aplicação. A ideia de que a valorização proporcionada pela operação patrocinaria obras de interesse coletivo não se concretizou. As intervenções realizadas não proporcionaram uma transformação da cidade como um todo e serviram apenas para reproduzir um desenho urbano típico de áreas onde o mercado imobiliário possui atuação expressiva, com destaque para a priorização das grandes obras viárias.

Além disso, a ‘parceria’ restringiu-se à compra e venda de potencial adicional construtivo, viabilizada apenas em áreas de interesse para o mercado. Não houve interesse da iniciativa privada em participar, juntamente com o Estado, de projetos que proporcionassem transformações urbanísticas que impactassem de maneira positiva a cidade como um todo, ou então que visassem à recuperação de áreas degradadas. Os esforços se concentraram no sentido de equipar regiões de interesse do mercado, como forma de potencializar ainda mais sua valorização. Dessa forma, o que ficará claro nos próximos capítulos, é que as OUCs geraram uma concentração de infraestruturas em áreas já beneficiadas, contribuindo ainda mais para a segregação socioespacial na maior cidade brasileira.

3.3 As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) no Estatuto da Cidade

A partir dos anos 40, em países da Europa e América no Norte, como forma de tentar assegurar uma produção urbana com variedade social, visando o direito à moradia para todos e o controle das ações do mercado imobiliário privado e especulativo, Ferreira (2003) explica que o Estado passa a intervir no desenvolvimento do espaço urbano. Para que esse controle fosse feito, surgem os diversos instrumentos jurídicos e financeiros, como por exemplo, as ZACs francesas e o *zoning bonus* americano, já explicados anteriormente.

Os chamados ‘instrumentos urbanísticos’ criados na Europa do Pós-Guerra visavam, portanto, garantir ao Estado ferramentas jurídico-institucionais que lhe permitissem exercer um controle efetivo sobre as dinâmicas de produção

e uso do espaço urbano, buscando promover o interesse público acima do privado e tentando mediar os conflitos naturalmente decorrentes dessas dinâmicas (FERREIRA, 2003, p. 5).

A grande questão das parcerias público-privadas é que, apesar das mesmas terem surgido a partir de uma política intervencionista, na tentativa de equilibrar os interesses públicos e privados dentro do espaço urbano, o que se observou no caso brasileiro foi uma aplicação com viés de mercado, na perspectiva de políticas públicas neoliberais. Maricato e Ferreira (2002) atribuem esse fato a dois motivos: a imobilização do ponto de vista financeiro das prefeituras e a falência do paradigma de planejamento urbano modernista/funcionalista, na figura do Estado provedor e regulador:

A maioria das nossas grandes cidades está imobilizada do ponto de vista financeiro. Associe-se a isso a falência do paradigma de planejamento modernista/funcionalista e a força ideológica dos argumentos neoliberais, e entende-se porque a efetivação de parcerias com a iniciativa privada passa a ser vista como uma tábua de salvação para muitas prefeituras, sejam elas conservadoras ou progressistas. As operações urbanas são justificadas por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia (MARICATO E FERREIRA, 2002, p. 4).

A Constituição Federal de 1988 traz a propriedade como direito fundamental em todo o território nacional, porém estabelece também que toda propriedade deverá atender a sua vocação social. Dessa forma, a atuação do poder público deverá se dirigir para o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, respeitando as exigências de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor de cada município.

A falta de políticas públicas com viés redistributivo e de direito à cidade adequadas ocasionou uma proliferação de diversas formas de ilegalidade nas cidades brasileiras. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) traz um conjunto de instrumentos urbanísticos, os quais visam o cumprimento da função social da propriedade e norteiam o desenvolvimento urbano, para que o mesmo ocorra de maneira ordenada e sustentável. Dentre esses instrumentos, encontra-se a Operação Urbana Consorciada, definida pelo Estatuto da Cidade da seguinte forma:

Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (BRASIL, 2001, Art. 32).

Ainda de acordo com o Estatuto da Cidade, dentro de uma área de operação urbana consorciada poderão ser previstas modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, regularizações de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e ainda concessões de incentivos a operações urbanas que utilizem tecnologias visando redução de impactos ambientais, tudo isso mediante pagamento de contrapartida ao poder público.

É obrigatório que o instrumento esteja previsto em Plano Diretor e cada operação urbana deve ter seu plano específico detalhado, o qual reunirá informações como o programa básico estabelecido para a área, o tipo de atendimento econômico e social destinado à população afetada diretamente pela operação, as formas de controle, incluindo a participação obrigatória de representantes da sociedade civil, dentre outros pontos relevantes a serem considerados.

Além disso, o Estatuto da Cidade traz o CEPAC como fonte de arrecadação de recursos financeiros dentro de uma Operação Urbana Consorciada, o qual será utilizado como contrapartida para que se construa acima dos padrões de uso e ocupação do solo estabelecidos para a área, até um limite fixado pela lei específica da operação. Existe a obrigatoriedade de que todo o montante arrecadado por meio da comercialização de CEPACs seja aplicado dentro do perímetro da própria operação urbana.

Assim que surgiram, as operações urbanas foram defendidas, quase que unanimemente, pelos atores envolvidos na política urbana da cidade de São Paulo. Por meio delas, seria possível a viabilização de grandes obras, mesmo em tempos de crise fiscal e restrições orçamentárias, uma vez que os beneficiários de uma obra ajudariam a arcar com seus custos. Além disso, possibilitaria a recuperação da “mais valia urbana”, ao capturar parte da valorização de um investimento público, evitando que o ônus ficasse integralmente para o Estado (FIX, 2000).

Porém, Monteiro (2014) enfatiza a complexidade do instrumento, pois o mesmo envolve um conjunto de transformações e não apenas intervenções urbanas isoladas. Dessa forma, é fundamental sua concepção a partir de um entendimento global de cidade, para que a mesma

não gere impactos negativos nas áreas adjacentes e promova melhorias no sistema urbano como um todo.

Nas OUCs da cidade de São Paulo, observa-se que algumas das obrigatoriedades trazidas pelo próprio Estatuto da Cidade colaboraram para os diversos desequilíbrios causados pelo instrumento. Por exemplo, o Estatuto da Cidade trouxe a obrigatoriedade de que todos os recursos obtidos com a venda de CEPACs fossem investidos unicamente na área da operação, gerando um reinvestimento em regiões já favorecidas e um entrave à política de distribuição de renda (NOBRE, 2009). A urbanização resultante desse processo acabou por gerar graves problemas de gentrificação nas áreas onde as Operações Urbanas Consorciadas foram implantadas, uma vez que a requalificação urbana gerou a elitização socioespacial desses perímetros (SIQUEIRA, 2014).

É importante salientar que o Estatuto traz “a emissão pelo Município de quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção” (BRASIL, 2001, Art. 34). O mesmo não especifica, entretanto, o formato de operacionalização do CEPAC, deixando a cargo dos municípios essa escolha. Assim, a cidade de São Paulo opta pelos títulos mobiliários, que foram também incorporados por outros municípios posteriormente.

A venda do potencial adicional de construção por meio do CEPAC¹⁴ criou uma desvinculação entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote, uma vez que o mesmo refere-se a um título financeiro, comercializado pela Bolsa de Valores, podendo ser adquirido por qualquer pessoa e negociado livremente no mercado secundário de ações¹⁵. Como título financeiro, ele só é interessante ao investidor quando houver a possibilidade de valorização, gerando uma especulação imobiliária “financeirizada” (FERREIRA; FIX, 2001). Stroher (2017) argumenta que as OUCs têm sido guiadas mais pela noção da terra como ativo financeiro, do que uma busca pela recuperação das mais-valias aos cofres públicos, assim, o sucesso da mesma depende, em grande parte, do local onde serão implantadas, já que o interesse do mercado imobiliário é fundamental na lógica do CEPAC.

Além da cidade de São Paulo, que foi pioneira na implantação do CEPAC como fonte de arrecadação financeira da OUC, as cidades do Rio de Janeiro – com a Operação Urbana

¹⁴ A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) tem a função de fiscalizar a emissão e circulação dos CEPACs, que são comercializados em leilões realizados pela Bolsa de Valores, podendo ser negociados livremente no mercado secundário de ações. Tem sua receita vinculada, já que a arrecadação está comprometida com a destinação específica estabelecida em lei e pode ser utilizado em funções específicas da OUC, como por exemplo, para fins de desapropriações e compra de terrenos destinados à construção de HIS (YAMAGATA, 2010).

¹⁵ Stroher (2017) acrescenta que não há um mercado secundário desenvolvido no Brasil, já que a maioria dos compradores são empresas do ramo imobiliário.

Consoiciada Porto Maravilha – e Curitiba – com a Operação Urbana Consoiciada Linha Verde – também fazem uso dos títulos emitidos pelo próprio município e comercializados pela Bolsa de Valores como forma de financiar suas operações. O caso da capital carioca tornou-se emblemático, já que a OUC teve como foco a revitalização da zona portuária, no contexto dos grandes eventos esportivos internacionais e será tratada com mais profundidade no próximo capítulo.

O ponto em comum que se observa nessas três capitais, além da utilização do CEPAC, é a evidente priorização das grandes obras viárias ao analisar os planos de intervenções de cada uma das operações. A OUC Porto Maravilha teve como uma de suas obras principais a implantação da Via Expressa para substituir o Elevado da Perimetral que foi implodido, juntamente com vias complementares responsáveis por fazerem a ligação do Aterro do Flamengo a Avenida Brasil e Ponte Rio-Niterói. Já a OUC Linha Verde leva justamente o nome de uma importante via da cidade de Curitiba e foi implantada com a finalidade de concluir esse eixo viário, ainda não finalizado.

A experiência paulistana de OUC apresenta contradições em relação às propostas originais contidas na ideia de Operação Urbana em sua primeira formulação em 1985. O caráter redistributivo presente nos anos 1980 foi deixado de lado, uma vez que as OUCs não conseguiram transformações urbanísticas estruturais que impactassem a cidade como um todo, produzindo ‘fragmentos de cidade’ em desequilíbrio com seu entorno. Além disso, a implantação de habitação social bem localizada, que tinha um papel central na formulação inicial, perdeu sua importância a partir dos anos 1990 com as OUs e, posteriormente, com as OUCs, já que a prioridade foi dada às grandes obras de infraestrutura, como forma de potencializar a valorização das regiões onde as mesmas estavam inseridas.

4. A PRODUÇÃO DE UMA CIDADE SEGREGADA POR MEIO DO INSTRUMENTO OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

O processo de produção do espaço urbano se realizou calcado na problemática da propriedade privada. Dessa forma, o mercado – que aparece como mediador fundamental das relações sociais – regula o acesso ao solo urbano por meio de um preço, o qual está diretamente ligado ao local onde essa terra está inserida. Assim, a construção da cidade se baseia em uma hierarquização socioespacial como expressão da desigualdade responsável por gerar as lutas e conflitos em torno do espaço urbano (CARLOS, 2016).

O desenvolvimento do capitalismo financeiro propiciou o surgimento de novas atividades e de novas formas de acumulação do capital. Nesse momento, fica evidente o espaço-mercadoria, o qual é capaz de gerar excedentes a partir da aliança entre poder público e mercado imobiliário, atuando de maneira conjunta para transformar os usos de determinadas áreas de comum interesse. Essa transformação gera a valorização desses perímetros, além da modificação das classes de renda, o que torna o lucro garantido para os investidores.

Para tanto, Rolnik (2015) afirma que o Brasil e o mundo tiveram que passar por um processo de reestruturação e aperfeiçoamento de instrumentos urbanísticos e financeiros, como forma de aproximar e ampliar as conexões entre capital financeiro e capital imobiliário, de modo que essa associação pudesse impor sua lógica sobre os lugares, definindo as formas e características de uso e ocupação de acordo com as necessidades de rentabilidade desses ativos.

A partir dos anos 70, as diversas crises econômicas vivenciadas pelos países capitalistas, juntamente com a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais com o advento da globalização, contribuíram para uma redução da autonomia do Estado no controle de suas políticas macroeconômicas. Consequentemente, as grandes empresas tiveram seu poder de influência aumentado na formulação e condução das políticas públicas. Nos países em desenvolvimento, esse cenário torna-se ainda mais relevante frente à constante falta de recursos por parte do poder público. Nesse contexto, Maleronka (2010, p. 33) afirma que a busca por alternativas inovadoras fez emergir a parceria público-privada como solução para “criar um Estado mais barato e mais eficiente”.

Por meio de um discurso virtuoso de recuperação da mais-valia urbana, que utilizaria a contrapartida arrecadada com a flexibilização dos parâmetros urbanísticos para a realização de benfeitorias de interesse público, a parceria público-privada para fins urbanos realiza-se, no

caso brasileiro, sob a forma das Operações Urbanas Consorciadas. Esse instrumento poderia ser compatível com uma política urbana de caráter redistributivo, com vias a investir em áreas mais necessitadas ou então recuperar regiões em processo de esvaziamento e/ou subutilização. Entretanto, a perspectiva de se obter altos lucros com esses perímetros de exceção fez com que as grandes cidades conferissem outro viés de utilização a esse instrumento.

As Operações Urbanas Consorciadas criam um perímetro de exceção dentro da cidade, com condições distintas das leis de zoneamento que regem as áreas urbanas do município como um todo. As intervenções urbanísticas que essa região receberá farão com que a mesma se transforme em uma bolha supervalorizada dentro da cidade. Consequentemente, a renda diferencial da terra gerada por essa supervalorização será diretamente capturada pelos capitais imobiliários ali instalados, o que gera um incentivo constante para a valorização dessa área, como forma de aumentar o valor dos ativos financeiros investidos naquele local. Essa questão da fragmentação da cidade em núcleos mais e menos valorizados foi apontada por Harvey (1992) como consequência das manifestações pós-modernistas no campo da arquitetura e do urbanismo:

O pós-modernismo cultivava um conceito de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, um 'palimpsesto' de formas passadas superpostas umas às outras e uma 'colagem' de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros. [...] gerando formas arquitetônicas especializadas, e até altamente sob medida, que podem variar dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo, passando pela monumentalidade tradicional (Harvey, 1992, p. 69).

Essa fragmentação ocorre apenas em áreas que sejam interessantes para o parceiro privado, uma vez que sem a adesão do mercado imobiliário esse tipo de parceria não se viabiliza. De acordo com Magalhães Jr. (2005), essa é a grande contradição que dificulta a implantação das OUCs dentro de uma lógica democrática, uma vez que para a iniciativa privada aderir ao projeto urbano, o mesmo deve estar localizado em uma área com valorização fundiária acima da média. Dessa forma, o instrumento pressupõe um grau de valorização e um padrão de urbanização que são incompatíveis com a habitação social bem localizada e com a mescla de grupos sociais, devido ao padrão segregatório imposto por grupos capazes de pagar elevadas rendas da terra na busca por espaços de moradia e trabalho.

A extrema valorização criada em uma área de OUC gera efeitos perversos para a população de baixa renda residente nesse perímetro, uma vez que acabam expulsas por não terem como arcar com os custos elevados daquela localização, gerando processos de gentrificação responsáveis por escancarar ainda mais as contradições do instrumento.

Essa lógica foi reproduzida em algumas das principais cidades no contexto nacional e internacional, as quais utilizaram a parceria público-privada nos grandes projetos de renovação urbana. Essas transformações se deram em momentos e contextos diferentes em cada um dos locais em que foram aplicadas, porém, nota-se certa semelhança quando se analisam seus resultados urbanísticos.

Na cidade do Rio de Janeiro, a parceria público-privada foi adotada como forma de buscar recursos para viabilizar as transformações urbanas necessárias aos dois mais importantes eventos esportivos mundiais: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Como forma de possibilitar a revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro, que seria um ponto de destaque no projeto para os Jogos Olímpicos de 2016, foi instaurada a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Aproximadamente 60% dos terrenos dessa região pertenciam ao poder público. Os direitos de execução das obras previstas no plano da operação, bem como sua administração durante um período de 15 anos, foi vencido pelo único concorrente da licitação: um consórcio denominado Novo Porto, formado pelas construtoras Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia. Porém, no primeiro leilão de CEPACs, os mesmos foram todos vendidos a um único comprador: a Caixa Econômica Federal, a qual monta um fundo imobiliário, com a utilização de recursos do FGTS, para participar como sócia dos empreendimentos da operação:

[...] no Rio de Janeiro, a “operação” se viabiliza através de um concerto específico de atores, liderado claramente pelo Estado e totalmente financiado por um fundo público: o FGTS. Há um enorme protagonismo das empreiteiras que [...] atuam em todas as partes do processo: como proponentes, formuladoras, planejadoras, implementadoras das obras, concessionárias dos serviços e sócias investidoras nas incorporações e empreendimentos. (ROLNIK, 2015, p. 361).

De acordo com Santos (2013), durante o processo foi necessária a remoção de mais de três mil famílias, as quais encontravam-se em áreas afetadas pelas obras contidas no plano olímpico. Grande parte das remoções foi marcada por ausência de informação por parte do

poder público e o baixo valor das indenizações ou o auxílio aluguel oferecidos não possibilitavam a aquisição ou aluguel de outro imóvel nas proximidades. Dessa forma, a grande maioria dos moradores dessas localidades foi obrigada a se reassentar nas periferias da cidade, em moradias de baixa qualidade. Tudo isso em uma operação liderada pelo Estado e financiada, em grande parte, por fundos públicos.

Outro caso que demonstra o poder do capital financeiro sob a organização do espaço urbano é o ocorrido em Saint-Ouen. O município faz parte do *Red Belt*, como é conhecida uma série de cidades na periferia de Paris lideradas pelo Partido Comunista Francês durante os anos 1920, onde concentravam-se as atividades fabris e tinham um política orientada no sentido de investimento em habitação social, infraestrutura pública e programas comunitários. A partir dos anos 1960, quando a região começou a sofrer com a desindustrialização, o poder público implementou uma série de medidas para que a cidade não fosse abandonada. A partir dos anos 1990, o município tornou-se atrativo para atividades comerciais, por ter fácil acesso por meio do anel viário parisiense e não possuir preços tão elevados como o centro de negócios La Défense (GUIRONNET; ATTUYER; HALBERT, 2015).

Em 2004, como forma de tentar recuperar áreas com antigos usos industriais que encontravam-se abandonadas, o poder público elabora um projeto de requalificação urbana denominado *Docks* de Saint-Ouen que tinha na parceria com o capital privado a base para a construção de uma nova área com qualidade urbana e ambiental, baseada no uso misto e na criação de atividades econômicas diversas, como forma de trazer vida ao local. Entretanto, a coesão sócio-espacial pretendida pelo poder público, por meio de mobilidade urbana sustentável e usos mistos integrados, foi deixada de lado para atender às expectativas dos investidores financeiros. Por meio de estratégias financeiras que envolvem risco, retorno e liquidez, o projeto urbano moldou-se de forma a potencializar a valorização dos ativos financeiros e gerar excedentes para os investidores (ibid.).

Na cidade de São Paulo, a lógica pela qual as Operações Urbanas Consorciadas foram implantadas consiste na arrecadação de recursos para promover o adensamento em áreas com presença de infraestrutura – áreas essas de interesse para o mercado imobiliário. Apesar de momentos e dinâmicas distintas, as críticas em relação aos seus resultados urbanísticos se assemelham às observadas nos exemplos do Rio de Janeiro e França. Ao expandir a área central, originando os chamados ‘centro velho’ e ‘centro expandido’, cria-se uma nova frente de expansão imobiliária com vias a abrigar uma nova centralidade na cidade, um ‘novo espaço’ residencial e de serviços, apoiado na parceria com o setor privado. Assim, por meio

de pesados investimentos públicos e privados, possibilita-se a construção de infraestrutura que valoriza esse solo, constituindo um novo polo de investimentos que passa a concorrer com antigos polos econômicos da metrópole.

Nesse momento cabe aqui uma observação em relação ao centro e a criação de novas centralidades dentro de uma mesma cidade. De acordo com Castells (2009), os centros urbanos caracterizam-se por atividades fundamentais, como comércio, gestão administrativa, financeira e política. Entretanto, Villaça (1999) acrescenta que a luta entre os grupos produtores do espaço urbano pelo controle das melhores localidades pode vir a criar uma nova centralidade, num ponto de ótima acessibilidade. Dessa forma, ocorre a saída da burguesia da região tradicional central, criando as novas centralidades. Sposito (2001, p. 239) afirma que o centro caracteriza-se por atributos localizados ou fixados em seu território, porém a centralidade corresponde ao que se movimenta no território:

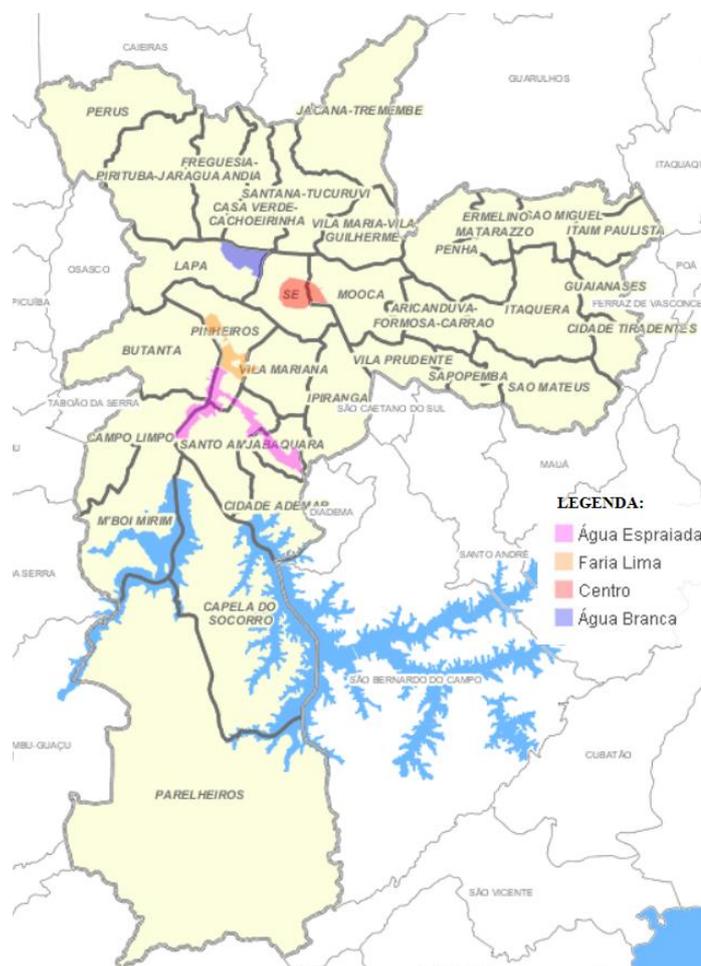
A centralidade pode ou não ser fugaz, efêmera ou transitória, porque ela não se institui apenas pelo que está fixo no espaço, mas pelas mudanças ocorridas no decorrer do tempo, no uso, na apropriação e sentido dados aos espaços e deles apreendidos.

Sendo assim, para essa fase da pesquisa, toma-se como estudo de caso a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, implantada em 2001 na cidade de São Paulo, como forma de compreender o tratamento dado à questão habitacional no âmbito dessa operação. Dessa forma, será possível balizar quais os efeitos que a OUC teve sob a produção habitacional e compreender os avanços e limites na utilização do referido instrumento. Inicialmente será realizada uma exposição sobre as modificações ocorridas na área da OUCAE como um todo e, posteriormente, será estudada a OUCAE dividida em três períodos de tempo.

4.1 Breve histórico das Operações Urbanas Consorciadas da cidade de São Paulo

Conforme mostrado na Figura 6, atualmente existem quatro áreas com Operações Urbanas ou Operações Urbanas Consorciadas em andamento na cidade de São Paulo: Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada. É importante salientar que apenas as operações que passaram por revisão após a aprovação do Estatuto da Cidade ou as que foram implantadas após 2001 é que recebem o termo ‘consorciada’ em seu nome.

Figura 6 - Operações Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas em andamento na cidade de São Paulo-SP



Fonte: GEOSAMPA (2010)¹⁶

A Operação Urbana Vale do Anhangabaú foi a primeira aprovada na cidade de São Paulo, pela Lei 11.090/1991 (SÃO PAULO, 1991) e a única colocada em prática durante a gestão da prefeita Luiza Erundina. A motivação principal para a implantação da mesma foi a recuperação de parte dos investimentos públicos realizados na obra do Vale do Anhangabaú, que passava por remodelação com base no projeto vencedor do concurso de projetos para a área central que havia sido realizado em 1981.

Essa obra teve início em 1986, ainda durante a gestão de Jânio Quadros e estava em andamento quando Luiza Erundina assumiu a Prefeitura. Com o deslocamento da população de alta renda para o setor sudoeste da cidade, os projetos para a área central pretendiam requalificá-la, devido a sua importância histórica, cultural e econômica no contexto da cidade

¹⁶ GEOSAMPA (2010). Mapa Digital da Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx> Acesso em: 10 jul. 2017.

como um todo. Assim, como forma de captar recursos para dar continuidade ao projeto de melhorias para essa região, é proposta a referida operação.

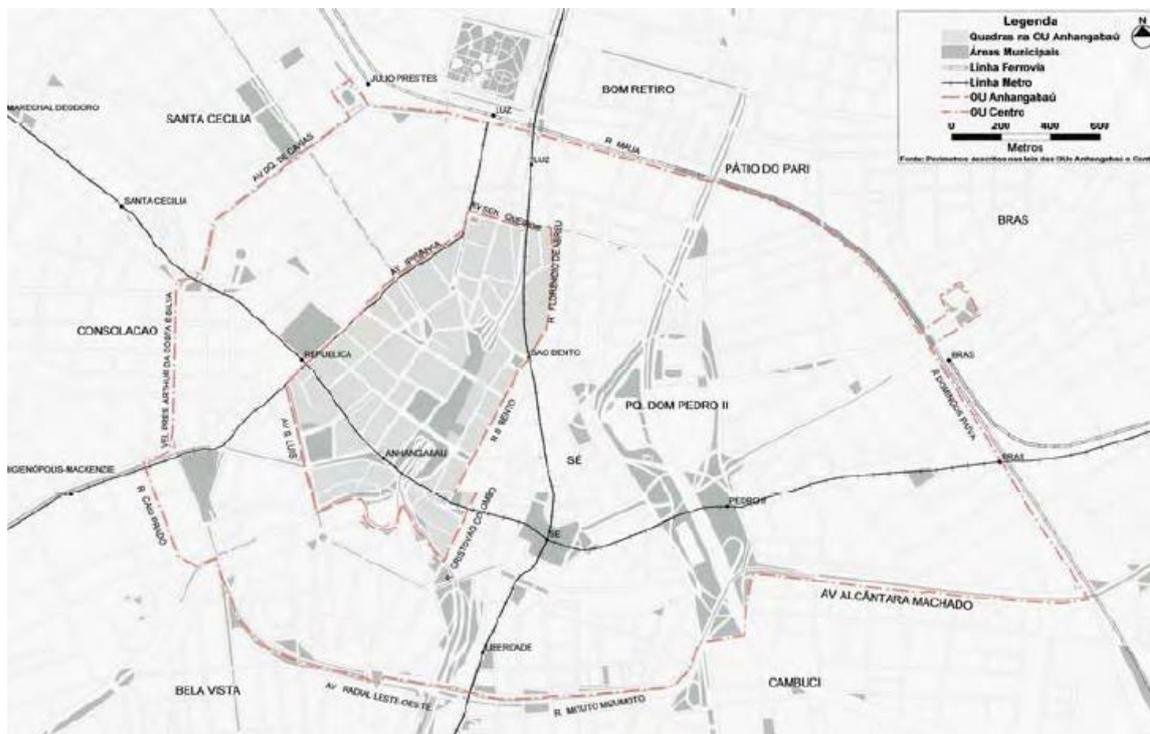
Os benefícios e incentivos oferecidos se davam por meio de modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, cessão onerosa do espaço aéreo ou subterrâneo, regularização de construções, entre outros (MENEGON, 2008). Havia também a possibilidade de transferência do potencial construtivo dos imóveis preservados para outros lotes fora do perímetro da operação.

Essa operação foi extinta em 1994, já durante a gestão de Paulo Maluf, devido à baixa aderência por parte da iniciativa privada. Castro (2006) explica que em três anos a operação arrecadou cerca de R\$ 8 milhões, enquanto a expectativa de arrecadação era da ordem de R\$ 200 milhões, caso todo o potencial construtivo adicional disponível tivesse sido negociado com a iniciativa privada. Devido à baixa arrecadação, quase nenhuma obra de impacto pode ser realizada no âmbito dessa operação.

Em 1997, durante a gestão de Celso Pitta, a Operação Urbana Vale do Anhangabaú passou por reformulação, teve seu perímetro aumentado – conforme ilustrado pela Figura 7 – e originou a Operação Urbana Centro, aprovada pela Lei 12.349/1997 (SÃO PAULO, 1997). Essa operação passou a abranger parte dos bairros Glicério, Brás, Vila Buarque, Bexiga e Santa Efigênia, com regiões importantes do ponto de vista econômico para a cidade, como por exemplo, as áreas de comércio das Ruas 25 de Março e Santa Efigênia e áreas com concentração de serviços na região do Arouche e Praça da República.

O objetivo principal dessa operação era 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). A Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) era a responsável pela operacionalização dessa Operação Urbana e exercia as funções de contratação, gerenciamento e administração dos recursos arrecadados, os quais eram depositados diretamente em conta vinculada à operação.

Figura 7 - Perímetros da Operação Urbana Vale do Anhangabaú e da Operação Urbana Centro



Fonte: CASTRO (2006)

Porém, mesmo depois de reformulada, a operação não obteve o sucesso almejado. Uma das razões para esse insucesso foi o desinteresse do mercado imobiliário pela região onde a mesma está inserida, o que levou a um baixo retorno financeiro quando comparada a outras operações. De acordo com o último balanço¹⁷ divulgado em dezembro de 2017 pela SP Urbanismo – empresa pública do município que ficou responsável pela gestão da operação após a cisão da EMURB – a Operação Urbana Centro arrecadou o equivalente a R\$ 60.079.570,75 desde o início de sua vigência.

Dentre as principais intervenções realizadas com recursos oriundos da Operação Urbana pode-se destacar a revitalização do Vale do Anhangabaú, a Praça das Artes, projetada pelo renomado escritório Brasil Arquitetura e as obras de requalificação urbana da Praça Roosevelt e da Rua do Gasômetro, as quais são ilustradas pelas Figura 10 a Figura 13. Algumas dessas obras ainda não foram finalizadas e a quase totalidade dos recursos arrecadados já está comprometida para que as mesmas sejam concluídas.

¹⁷ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/op_urbana_CENTRO/2018/OUCentroFinanceiroDez17_Publicacao.pdf> Acesso em: 12 jan. 2018.

Figura 8 - Vale do Anhangabaú
após a revitalização



Fonte: Archdaily (2015)¹⁸

Figura 9 - Praça das Artes



Fonte: Arcoweb (2013)¹⁹

Figura 10 - Praça Roosevelt



Fonte: Arcoweb (2013)²⁰

Figura 11 - Requalificação da
Rua do Gasômetro



Fonte: PMSP (2012)²¹

A Lei da Operação Urbana Centro não foi revisada após a aprovação do Estatuto da Cidade, 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, porém até o momento esse processo não foi iniciado. É importante salientar que as contrapartidas arrecadadas são pagas em dinheiro a cada nova proposta aprovada, pois essa operação não utiliza o CEPAC como meio de arrecadação financeira e esses recursos só podem ser aplicados dentro do perímetro da operação.

¹⁸ Archdaily (2015). Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/01-93151/ aniversario-sp-4-geracoes-cantam-sao-paulo-slash>> Acesso em: 19 fev. 2018.

¹⁹ Arcoweb (2013). Disponível em: <<http://www.arcoweb.com.br/projetodesign/arquitetura/brasil-arquitetura-marcos-cartum-complexo-institucional-sao-paulo-10-04-2013>> Acesso em: 19 fev. 2018

²⁰ Arcoweb (2013). Disponível em: <<https://arcoweb.com.br/projetodesign/arquitetura/rubens-reis-fupam-praca-roosevelt-parque-estadual-belem-08-04-2013>> Acesso em: 19 fev. 2018

²¹ PMSP (2012). Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/noticias/?p=44423>> Acesso em: 19 fev. 2018

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 (Figura 12), aprovada pela Lei 11.774/95 (SÃO PAULO, 1995c), 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. Foram disponibilizados 900 mil metros quadrados de área para usos não residenciais e 300 mil metros quadrados de área para fins residenciais.

Figura 12 - Área da Operação Urbana Água Branca



Fonte: ObservaSP (2016)²²

A operação se sustentaria com os recursos advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, porém, nessa operação também foi admitido o pagamento das contrapartidas por meio da execução de obras públicas previstas no plano da operação. Nesse caso, o

²² ObservaSP (2016). Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/03/22/reforma-emergencial-da-comunidade-agua-branca-e-a-primeira-obra-da-operacao-urbana/>> Acesso em: 20 nov. 2017.

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 a cargo da prefeitura sua conclusão.

As obras constantes no plano da operação não configuravam um plano urbanístico integrado, mas sim uma série de intervenções pontuais como possível solução para os problemas viários e de drenagem frequentes na área (MONTANDON; SOUZA, 2007). O programa de obras especificou 13 intervenções, dentre essas, 10 eram referentes à obras viárias e uma referia-se à micro e macro drenagem da região, além da previsão de 630 unidades destinadas a HIS e um edifício destinado ao uso de entidades municipais da administração direta e indireta (SÃO PAULO, 1995c).

Essa operação era gerida pela EMURB e seus recursos administrados pelo Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca (FEAB), criado especificamente para essa função e composto por sete membros nomeados pelo prefeito: quatro representantes da EMURB, um representante do Gabinete do Prefeito, um da Secretaria de Finanças e um da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA). Assim como na Operação Urbana Centro, os recursos também só poderiam ser aplicados na área da operação em obras que estivessem vinculadas a mesma (SÃO PAULO, 1995c).

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. Com a OODC, arrecadou-se o equivalente a R\$ 868.041.802,51, uma arrecadação tímida quando comparada às operações Faria Lima e Água Espraiada.

Com a revisão da lei em 2013, foi previsto um estoque de 1.850.000 CEPACs para a operação, sendo 1.350.000 para fins residenciais e 500.000 para usos não residenciais. Assim, fica clara a preferência dada ao uso residencial, diferentemente do que foi previsto em 1995. Em 2015, foi realizado o único leilão de CEPAC da OUCAB, no qual foi estipulado o preço mínimo de R\$ 1.548,00 por CEPAC residencial e R\$ 1.769,00 por CEPAC não residencial e a expectativa da prefeitura para esse primeiro leilão era que os títulos fossem disputados, o que subiria o preço dos mesmos.

Caso todos os títulos fossem comercializados ao valor mínimo estabelecido, a arrecadação ultrapassaria a margem dos R\$ 90 milhões. O resultado, entretanto, foi frustrante em relação ao que o poder público havia previsto para a área. 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, gerando uma discreta receita de R\$ 9.288.000,00.

De acordo com Vannuchi, Borrelli e Santoro (2015), são atribuídas duas possíveis razões para esse desinteresse na OUCAB. O primeiro ponto é o momento de retração vivido pelo mercado, pois em 2015 o país vivenciava o auge de sua crise econômica e política, o que desaqueceu o setor imobiliário e impactou diretamente na procura por CEPACs. Além disso, o alto preço inicial estipulado para os certificados contribuiu para o insucesso do leilão. O PDE de 2014 possibilitou o aumento dos coeficientes de aproveitamento nos chamados eixos de estruturação urbana, fazendo com que, em um momento de crise, seja mais interessante para o empreendedor construir fora dos limites de OUC, uma vez que a OODC possui um preço inferior ao CEPAC.

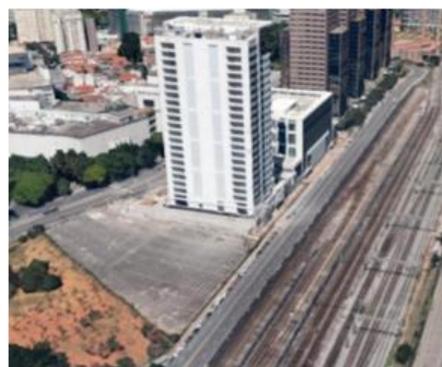
Devido à tímida arrecadação obtida pela operação, poucas obras foram concluídas dentro do seu perímetro. Dentre as obras já finalizadas estão a Ponte Júlio de Mesquita Neto e a abertura da Avenida Auro Soares de Moura Andrade, representadas pelas Figuras 15 e 16. Já as obras de drenagem dos córregos Água Preta e Sumaré estão em processo de finalização.

Figura 15 - Ponte Júlio de Mesquita Neto



Fonte: PMSP (2015)²³

Figura 16 - Avenida Auro Soares de Moura Almeida



Fonte: PMSP (2015)

Em relação à HIS, graves problemas têm sido observados na área. Nesse sentido, a revisão da lei em 2013 trouxe a obrigatoriedade de destinação de 22% dos recursos

²³ PMSP (2015). Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/> Acesso em: 20 fev. 2018.

arrecadados com a operação para a habitação social. Na lei de 1995 não havia reserva de recursos para a moradia popular. Devido aos intensos debates do Grupo de Gestão²⁴ em relação às obras prioritárias que serão realizadas com os recursos existentes em caixa, definiu-se a priorização pelo atendimento habitacional às famílias de baixa renda da região. Em 2008, devido ao prolongamento da Avenida Auro Soares de Moura Andrade, as Favelas do Sapó e Aldeinha foram integralmente removidas e muitos de seus moradores encontram-se em auxílio aluguel desde então. Assim, definiu-se como prioridade o atendimento a essas famílias e os projetos das 630 unidades habitacionais que as atenderão estão em fase de finalização.

Além disso, a Comunidade Água Branca (Figura 17) é um dos poucos núcleos habitacionais de baixa renda existentes no perímetro da operação e surgiu ao longo de diversas gestões²⁵ que buscaram o reassentamento das famílias que viviam às margens do Rio Tietê. Devido ao estado degradado que os conjuntos se encontravam, em 2016, teve início a obra emergencial de reforma dos mesmos, com a troca da rede elétrica, das telhas, reparos no revestimento externo e na pavimentação. Essa obra foi concluída em 2017 e considerada uma vitória da mobilização social e um avanço na gestão dos recursos das OUCs.

Figura 17 - Comunidade Água Branca



Fonte: ObservaSP (2016)²⁶

²⁴ O Grupo de Gestão consta na Lei 15.893/2013 e é formado por nove membros da sociedade civil e nove membros do poder público. Esse grupo 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

²⁵ Mário Covas (1983-1986) iniciou a construção de casas-embrião para a população de baixa renda da região. Posteriormente, Luiza Erundina (1989-1992) colocou em prática a primeira experiência de verticalização de favelas da cidade e Paulo Maluf (1993-1997) construiu o conjunto Prover Água Branca, ambos destinados a atender a população que vivia às margens do rio.

²⁶ Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/03/22/reforma-emergencial-da-comunidade-agua-branca-e-a-primeira-obra-da-operacao-urbana/>> Acesso em: 21 fev. 2018.

Já a Operação Urbana Faria Lima (OUFL) foi aprovada pela Lei 11.732/1995 (SÃO PAULO, 1995), 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. Porém, 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 a OUFL 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.

Essa operação era coordenada pela EMURB e tinha na venda de OODC a sua principal fonte de recursos, os quais deveriam ser depositados em conta específica vinculada a operação. Durante as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, entretanto, a gestão financeira foi marcada pela arbitrariedade e falta de transparência. Biderman e Sandroni (2005) explicam que nesse período, ao invés dos recursos arrecadados serem destinados a uma conta específica administrada pela EMURB, os mesmos foram para um caixa único da Secretaria de Finanças, justamente no momento de maior arrecadação financeira da operação.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a OUFL foi revisada e transformada em Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) por meio da Lei 13.769/2004 (SÃO PAULO, 2004), já durante o governo de Marta Suplicy. A partir desse momento, passou a utilizar o CEPAC como fonte de arrecadação e também foi instituído o Grupo Gestor da operação, composto por membros do poder público e da sociedade civil com a finalidade de acompanhar a implementação do programa de intervenções, bem como a aplicação dos seus recursos. Apesar dos resultados urbanísticos serem contestáveis, o sucesso financeiro dessa operação é inquestionável. De acordo com o último balanço²⁷ divulgado pela SP Urbanismo, a OUCFL arrecadou o equivalente a R\$ 2.436.824.302,91 desde o início de sua vigência e

²⁷ Disponível em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2018/OUFariaLimaFinanceiroDez17_Publicacao.pdf> Acesso em: 15 jan. 2018.

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.

Após a criação do Grupo Gestor, os debates em torno de questões mais sociais no âmbito da OUCFL ganharam espaço. Foram construídas 1.246 unidades habitacionais para relocar a população da favela Real Parque (Figura 18). A segunda etapa do Real Parque já está em execução, e os conjuntos Coliseu e Panorama estão em projeto e abrigarão 872 famílias que hoje residem nas duas favelas de mesmo nome, lindeiras à operação.

Além disso, a região do Largo da Batata também passou por requalificação urbana no âmbito da OUCFL. Em 2002, a EMURB promoveu um concurso nacional de projetos visando à reconversão urbana do Largo da Batata, com a ideia de revitalizar o largo que se encontrava degradado e criar uma grande praça que estimulasse o desenvolvimento de novas atividades econômicas a sua volta. Em 2013, quando a obra foi finalizada, a mesma foi alvo de diversas críticas, que a consideravam um espaço árido, sem árvores e sem atrativos. Assim, em 2016, o então prefeito Fernando Haddad decide pela reforma da pavimentação, implantação de paisagismo e mobiliários urbanos como forma de equipar o local de acordo com as demandas da população (Figura 19).

Figura 18 - Conjunto Habitacional Real Parque



Fonte: Pini (2012)²⁸

Figura 19 - Largo da Batata após revitalização de 2016



Fonte: PMSP (2016)²⁹

Com a operação, as residências horizontais, que antes eram maioria na área, foram substituídas por torres de apartamentos e escritórios de alto padrão. Essa valorização imobiliária fez com que a região da Faria Lima apresentasse um dos maiores valores de

²⁸ Pini (2012). Disponível em: <<http://au17.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/228/conjunto-habitacional-real-parque-em-sao-paulo-reformula-area-de-279015-1.aspx>> Acesso em: 22 fev. 2018.

²⁹ PMSP (2016). Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/OUCFL_caderno_GESTAOURBANA.pdf> Acesso em: 22 fev. 2018.

Tamanduateí. Essa operação está em fase de discussão com a população por meio de audiências públicas e abrange os bairros Cambuci, Mooca, Ipiranga, Vila Carioca e Vila Prudente.

De acordo com o Projeto de Lei 723/2015 (SÃO PAULO, 2015), essa requalificação urbana promoverá o adensamento populacional, como forma de equilibrar a oferta de moradias e empregos na região, diminuindo o tempo de deslocamento entre o trabalho e a habitação. Além disso, o atendimento à população residente em habitações subnormais dentro da operação será uma das prioridades, uma vez que 25% dos seus recursos serão destinados a esse fim.

Apesar de ainda estar em fase de discussão, durante as audiências públicas já foi possível perceber sérios conflitos, principalmente no campo habitacional. De acordo com Santoro et. al (2016), houve um subdimensionamento do problema da habitação na área da operação por parte do poder público, uma vez que muitas das habitações precárias não foram sequer mapeadas pela Prefeitura. Esse é apenas mais um exemplo dos conflitos habitacionais existentes em áreas de OUCs.

Dessa forma, fica claro que mesmo nos projetos mais recentes, as contradições do instrumento se fazem presentes. A intenção do poder público foi muito mais se apropriar da valorização imobiliária das áreas de interesse do mercado por meio do instrumento, do que promover transformações urbanísticas estruturais nas regiões escolhidas. Isso fica comprovado quando se observa que apenas nas áreas de interesse do capital privado é que a ‘parceria’ se viabilizou. Além disso, mesmo com a criação dos Grupos Gestores de cada operação e com um debate mais participativo em torno do instrumento, as conquistas sociais que se observam, em especial as relacionadas à habitação social, ainda são muito poucas quando comparadas ao universo de atendimento.

Os conflitos no campo da habitação continuam presentes nas áreas de OUCs. Assim, é fundamental compreender os problemas habitacionais existentes nessas áreas, para que o déficit possa ser dimensionado de maneira correta e para que seja possível buscar alternativas que contribuam para uma amenização do problema. No próximo capítulo será estudada a Operação Urbana Consorciada Água Espreada, bem como as questões habitacionais envolvidas no âmbito dessa operação, como forma de compreender os processos e os obstáculos encontrados na busca por cidades mais justas, mesmo com legislações modernas e completas.

4.2 A região da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

A OUCAE está inserida em uma região que abrange parte de seis distritos paulistanos: Campo Belo, Itaim Bibi, Jabaquara, Morumbi, Santo Amaro e Vila Andrade. A partir de 2000, transformações urbanas significativas puderam ser observadas nessa área da cidade, as quais foram fortemente influenciadas pela implantação da operação. Como forma de entender essas mudanças, inicialmente será apresentado um panorama geral sobre esses seis distritos da cidade e, posteriormente, será tratada a área da operação em particular.

A região sudoeste do município de São Paulo, na qual está inserida a OUCAE, apresentou taxas de crescimento populacional negativas em vários de seus distritos entre os anos 1991 e 2000. Porém, como pode ser visto na Tabela 1, bem como na Figura 21 entre 2000 e 2010 essa situação se inverteu e as taxas de crescimento foram positivas em quase todos os distritos que compõem a OUCAE. De acordo com Fix (2001), essa região era ocupada basicamente por residências e quase 60% do solo encontrava-se vazio.

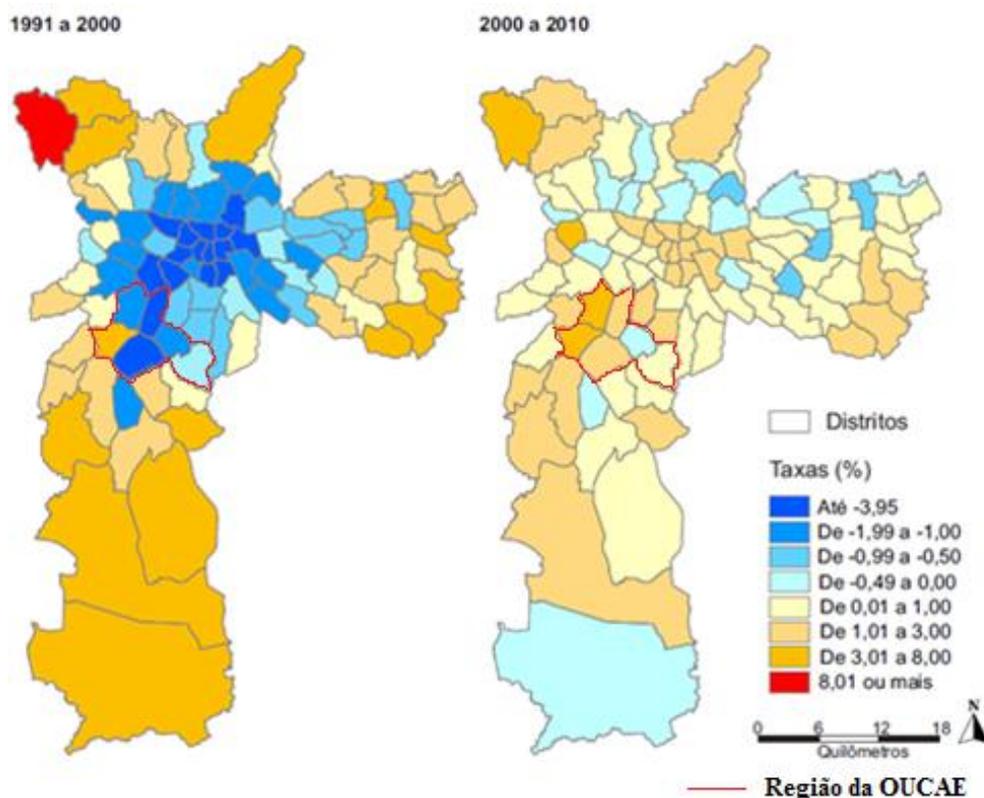
Tabela 1 - População em 2000 e 2010 e taxa de crescimento nos distritos da OUCAE

Unidades Territoriais	População em 2000	População em 2010	Taxa de crescimento 2000/2010 (%)
Campo Belo	66.646	65.752	- 0,13
Itaim Bibi	81.456	92.570	1,29
Jabaquara	214.095	223.780	0,44
Morumbi	34.588	46.957	3,10
Santo Amaro	60.539	71.560	1,69
Vila Andrade	73.649	127.015	5,60

Fonte: Elaboração própria com dados disponibilizados pelo Infocidade (2010)³¹.

³¹ Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=7&titulo=Demografia>> Acesso em: 12 fev. 2017.

Figura 21 - Taxas geométricas de crescimento anual



Fonte: Infocidade (2010)³²

O único distrito que apresentou um decréscimo populacional foi Campo Belo. Todos os demais apresentaram taxas de crescimento positivas. O menor aumento foi observado no distrito Jabaquara, uma vez que seu boom populacional se deu na década de 80, com a implantação da estação de metrô de mesmo nome. Já a maior taxa de crescimento se deu no distrito Vila Andrade e pode ser explicada pela boa infraestrutura existente na região e preços dos imóveis mais baratos do que nos vizinhos Morumbi e Itaim.

Essa região apresentou uma grande concentração de lançamentos de condomínios durante os anos 2000, principalmente residenciais verticais, de médio e alto padrão, como pode ser observado na Figura 22. Fix (2001) acrescenta que essa região teve grande aderência por parte do mercado imobiliário, uma vez que os representantes do setor consideravam o centro ‘deteriorado’ enquanto a Paulista e a Faria Lima já indicavam excesso de crescimento. Além disso, a Figura 23 mostra a porcentagem dos domicílios com renda superior a 20 salários mínimos e a Tabela 2 traz uma comparação entre domicílios com renda mensal até cinco

³² Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=7&titulo=Demografia>> Acesso em: 12 fev. 2017.

Salários Mínimos e renda superior a 10 Salários Mínimos, como forma de evidenciar o predomínio de moradores de alto poder aquisitivo na maioria dos distritos dessa região.

Figura 22 - Número de lançamentos residenciais verticais na cidade de São Paulo (1992-2015)

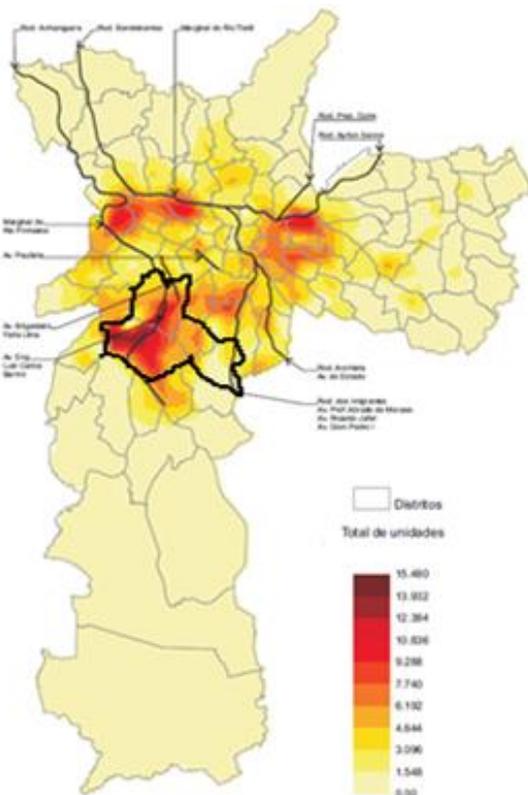
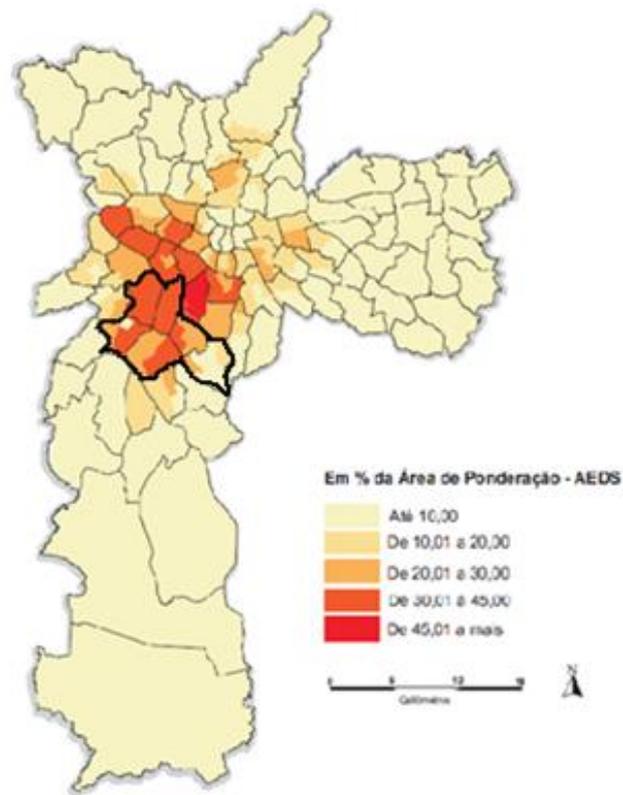


Figura 23 - Domicílios com renda domiciliar de 20 salários mínimos ou mais (2010)



Fonte: Infocidade³³

Tabela 2 - Comparação entre domicílios com renda mensal até 5 Salários Mínimos e acima de 10 Salários Mínimos em 2010

Unidades Territoriais	Domicílios até 5 S.M.	Domicílios acima de 10 S.M.
Campo Belo	5.237	12.138
Itaim Bibi	6.541	22.330
Jabaquara	37.099	15.827
Morumbi	4.049	7.938
Santo Amaro	5.641	12.657
Vila Andrade	21.847	12.204

Fonte: Elaboração própria com dados disponibilizados pelo Infocidade (2010)³⁴.

³³ Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=13&titulo=Economia>> Acesso em: 13 fev. 2017.

³⁴ Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=13&titulo=Economia>> Acesso em: 13 fev. 2017.

Observa-se, por meio do exposto acima, uma concentração dos lançamentos residenciais verticais na região onde se localiza a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, principalmente nos distritos Itaim Bibi, Santo Amaro e Campo Belo. Nesses distritos estão localizadas as regiões que mais receberam investimentos em infraestrutura advindos da OUCAE, fato que explica o interesse do mercado imobiliário nessas áreas.

Além disso, essa região apresenta uma porcentagem alta de domicílios com renda familiar superior a 10 salários mínimos. Quando se comparam os domicílios com renda até cinco salários mínimos e os domicílios com renda superior a dez salários mínimos, percebe-se que apenas nos distritos Jabaquara e Vila Andrade há o predomínio da renda inferior. Essa informação pode ser explicada pelo fato dessas duas regiões serem as menos valorizadas dentro do perímetro da OUCAE, o que possibilitou a permanência de população com menor poder aquisitivo.

De acordo com o índice Fipezap, desenvolvido pela FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) em 2016, no qual é exposto o preço médio do metro quadrado construído em diversos bairros do município de São Paulo, o preço médio nesses seis distritos é de R\$ 7.857,00/m². Ou seja, quase o dobro do valor em um bairro de classe média-baixa, como por exemplo, Itaquera, onde o valor é de R\$ 4.419,00/m². Dentre os distritos que compõem a OUCAE, o valor mais caro do metro quadrado construído é observado no Itaim Bibi (R\$ 12.532,00), enquanto Jabaquara e Vila Andrade apresentam valores bastante inferiores, R\$5.624,00 e R\$6.127,00, respectivamente.

Porém, em 1995, antes da OUCAE ser instituída, existiam 68 núcleos de favela no entorno da operação, com uma população estimada em quase 50 mil pessoas (FIX, 2001), um cenário caótico que pode ser visto nas Figuras 24 e 25. A remoção dessas famílias era fundamental para que o projeto de valorização imobiliária da área, pretendido pelo poder público, juntamente com a iniciativa privada, se concretizasse.

Figura 24 - Favela no perímetro da OUCAE



Figura 25 - Favela às margens do córrego Água Espreada



Fonte: Igestrope³⁵

De acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2010, a Região Metropolitana de São Paulo possui mais de dois milhões de pessoas vivendo em favelas, número que representa quase 12% de sua população total. Em 2000, esse número era de 1.160.590 habitantes. Em uma década a população residente em favelas quase dobrou.

Porém, quando se analisam os dados do Infocidade, a quantidade de domicílios em favelas nos seis distritos abrangidos pela OUCAE era de 42.896 em 2008. Já em 2016, esse número era de 37.511. Em menos de 10 anos, houve uma redução de quase 15% da população residente em favelas, enquanto que na cidade como um todo esse número apresentou um aumento expressivo. Mesmo que não se possa afirmar, é possível associar essa diminuição à valorização imobiliária ocorrida na região, a qual não permitiu que os mais necessitados se mantivessem no local.

Outro dado que chama a atenção é que, conforme apresentado pela Tabela 3, apesar da área ter sofrido um aumento populacional na última década, houve uma redução na média de pessoas por domicílio. De acordo com Nakano (2015), essa foi uma tendência geral dos distritos da região do centro expandido de São Paulo e reforça a ideia de que no decorrer do crescimento da cidade, adensamento e verticalização são processos totalmente distintos. A grande quantidade de apartamentos ocupados por uma única pessoa ou então por casais sem filhos e os imóveis vagos à espera de serem alugados são algumas das explicações para o fenômeno ocorrido nessa região. Dessa forma, cria-se o que o autor chama de ‘cidade oca’, já que uma área bem servida por infraestrutura, com capacidade para residir um maior número de pessoas, tem seu potencial subutilizado devido à sua baixa densidade.

³⁵ Disponível em: <<http://www.igastroped.com.br/o-instituto/equipe/prof-dr-ulysses-fagundes-neto/minha-historia/capitulo-20/>> Acesso em 13 fev. 2017.

Tabela 3 - Quantidade de domicílios e quantidade de pessoas por domicílio nas unidades territoriais da OUCAE – 2000 e 2010

Unidades Territoriais	2000			2010		
	Domicílios	Pessoas	Pessoas/Dom	Domicílios	Pessoas	Pessoas/Dom.
Campo Belo	21.503	66.646	3,1	24.049	65.752	2,73
Itaim Bibi	29.566	81.456	2,76	39.230	92.570	2,36
Jabaquara	62.416	214.095	3,43	73.200	223.780	3,06
Morumbi	9.578	34.588	3,61	15.448	46.957	3,04
Santo Amaro	18.898	60.539	3,2	25.374	71.560	2,82
Vila Andrade	20.992	73.649	3,51	40.826	127.015	3,11
TOTAL	162.953	530.973	Média: 3,26	218.127	627.634	Média: 2,85

Fonte: Infocidade (2010)³⁶

Nas OUCs implantadas na cidade de São Paulo, observa-se que a busca pela extrema valorização do solo urbano como forma de beneficiar os empreendedores privados resultou em uma contradição evidente ao deixar de lado as melhorias sociais pregadas no discurso do instrumento (PESSOA; BÓGUS, 2008). Dessa forma, ao analisar o aumento populacional, juntamente com a valorização exacerbada do solo, percebe-se que a remoção da população favelada foi parte de um processo de gentrificação na área.

A venda de potencial adicional de construção possibilitada pela OUC contribuiu para a verticalização e, conseqüentemente, para a valorização do perímetro, agravando ainda mais a segregação socioespacial da cidade de São Paulo. Os impactos, limites e resultados urbanísticos causados pela OUCAE, bem como uma análise sobre a questão habitacional da área serão discutidos nos próximos tópicos.

É importante lembrar que, como forma de facilitar a compreensão, a análise sobre a questão habitacional da operação estudada foi dividida em três períodos. O primeiro abrange desde as primeiras propostas de requalificação urbana da área ainda nos anos 1980 até o ano de 2001, quando a operação foi aprovada. O segundo período compreende desde sua aprovação, em 2001, até 2014, ano em que foi aprovado o novo PDE da cidade de São Paulo, que trouxe consigo uma série de mudanças significativas na operacionalização das OUCs. Já o último é a partir de 2014 até o ano de 2017, que apresenta as novidades trazidas pelo novo

36 Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=9&titulo=Habita%E7%E3o>> Acesso em 15 fev. 2017.

plano, além de um balanço sobre a situação atual da questão habitacional envolvida no contexto da OUCAE.

4.3 O período anterior à aprovação da OUCAE: de 1986 até 2001

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada foi aprovada em 2001, já de acordo com as diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade, marco legal responsável por regulamentar o instrumento sob a denominação de Operação Urbana Consorciada. Entretanto, ainda em 1991, durante a gestão de Luiza Erundina, foi elaborado o primeiro projeto de lei para essa área. Dessa forma, essa parte do trabalho visa compreender o processo de formulação das políticas públicas pretendidas para essa região desde o início até a concepção da lei colocada em vigor no ano de 2001.

Durante a gestão Jânio Quadros (1986-1988) foi elaborada, para a região da Faria Lima e do córrego Água Espraiada, uma proposta de intervenção urbana denominada Boulevard Zona Sul. Esse projeto tinha como finalidade o redesenho da Avenida Faria Lima, como forma de interligá-la a Avenida Luiz Carlos Berrini e melhorar o trânsito da região. Apesar desse projeto não ter tido prosseguimento, na gestão seguinte, de Luiza Erundina (1989-1992), os estudos para essa área foram retomados. O projeto inicial foi desmembrado, resultando na Operação Urbana Faria Lima e, posteriormente, na Operação Urbana Água Espraiada (CASTRO, 2006).

A Operação Urbana Faria Lima obteve uma grande aderência por parte da iniciativa privada e um sucesso financeiro inquestionável. Durante a gestão de Paulo Maluf (1993-1996), o prolongamento da Avenida Faria Lima tornou-se obra prioritária e deu início a um extenso processo de discussões entre poder público e a população diretamente afetada pela mesma. No projeto inicial, grande parte das desapropriações necessárias para que a obra se realizasse afetavam a classe média, que se organizou para protestar contra o prolongamento da avenida.

Foram dois anos de debates em torno da modificação do projeto e de negociações dos valores das indenizações até que se chegasse a um acordo e as obras fossem iniciadas com o pretexto de que o sistema viário precisava ser ampliado para suportar o crescimento da região. Fix (2001), ao narrar as tratativas ocorridas durante esse processo, evidencia que o tratamento dado à população atingida pelas obras da Faria Lima decorreu de forma completamente diferente do que viria a acontecer alguns anos depois com a Avenida Água Espraiada. No

segundo caso, os afetados eram em grande maioria moradores de favela, que tiveram seus direitos ignorados e foram expulsos de forma violenta para que a avenida pudesse ser aberta.

Com o esvaziamento da área central e o excesso de crescimento da Avenida Paulista, a região da Faria Lima constituiu uma nova centralidade na cidade de São Paulo, por meio da parceria público-privada, com o lançamento de inúmeras torres residenciais e corporativas, que abrigavam sedes de grandes empresas transnacionais. A expressiva arrecadação possibilitou uma elevada valorização do solo na região por meio da implantação das obras de infraestrutura realizadas, voltadas principalmente para a melhoria do sistema viário.

A intensa valorização propiciada pela Operação Urbana Faria Lima se estendeu para a região da Berrini, o que possibilitou a criação de um novo eixo imobiliário na cidade e aumentou o interesse das gestões municipais em extrair a renda fundiária diferencial dessa região. Dessa forma, é importante salientar que antes mesmo que a OUCAE fosse implantada, o eixo Marginal Pinheiros-Berrini já se configurava como um importante vetor de expansão da cidade e grandes empreendimentos, como o World Trade Center, e renomados hotéis de alto padrão de redes internacionais já se instalavam na região (FIX, 2001).

O estudo que fundamentava a Operação Urbana Água Espraiada, acompanhado do seu projeto de lei, foi finalizado e publicado pela EMURB em 1991, durante a gestão de Luiza Erundina. Esse projeto compreendia uma área de quase sete quilômetros de extensão ao longo do córrego Água Espraiada e a principal obra pública a ser realizada com os recursos arrecadados era a abertura de uma via arterial de fundo de vale, por meio da canalização do córrego e de seus principais afluentes. Essa avenida teria um corredor de ônibus no canteiro central e serviria como suporte para um sistema de transporte de média capacidade, entre a Marginal do Rio Pinheiros e a Avenida George Corbisier, na região do Jabaquara (EMURB, 1991 *apud* CASTRO, 2006).

A implantação do projeto foi dividida em cinco etapas durante um período de 20 anos e uma preocupação da administração municipal da época era a grande quantidade de núcleos de favelas existentes na área. Castro (2006) aponta que um levantamento realizado em 1987 sugeria a existência de 6.481 moradias irregulares no perímetro da operação, distribuídas em 68 núcleos de favelas ao longo do córrego (Figura 26). Dessa forma, além das obras viárias e de drenagem, a operação propôs a construção de moradias adequadas como forma de solucionar os problemas referentes à questão habitacional da região.

realização da avenida, independente da mesma estar ou não vinculada a algum projeto de requalificação urbana específico.

Dessa forma, em 1994, as obras da avenida foram viabilizadas por meio de 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.

É importante salientar que o projeto desenvolvido por Luiza Erundina tinha um apelo social ao destinar quase um quarto da arrecadação à construção de moradias para a população de baixa renda da região. Ao assumir, Paulo Maluf optou por não dar prosseguimento ao mesmo e executar a avenida de maneira independente. A forma violenta utilizada para expulsar a população do local, faz crer que a intenção do Prefeito desde o início era se isentar dos gastos e obrigações sociais colocados pela Operação Urbana, já que era sabida a quantidade considerável de remoções necessárias para que a avenida fosse aberta. Dessa forma, os moradores puderam ser retirados do caminho da obra sem garantias definidas, o que não implicou em grandes gastos ao poder público.

Em 1995, como forma de consolidar uma nova ‘centralidade terciária’ na cidade, Frúgoli Jr (2000) narra o processo em que é criado um *pool* de empresários, com a participação de grandes empresas nacionais e internacionais instaladas na região da Avenida Luis Carlos Berrini, em clara aliança com o poder público e com o intuito de maximizar a valorização imobiliária da região. Foi criada a Associação de Promoção Habitacional e arrecadados quase R\$ 8 milhões entre os empresários com o intuito de remover o núcleo de favela do Jardim Edite, localizado próximo a Avenida das Nações Unidas. Isso possibilitou a remoção dessas famílias sem nenhum tipo de ônus para a Prefeitura e sem a necessidade de operação urbana ou aprovação por parte da Câmara Municipal.

Nesse caso, a aliança entre empresários e poder público evidencia-se no fato da Prefeitura abrir espaço para que empreendedores privados negociassem diretamente com a população, sem impor nenhum tipo de garantia aos afetados pela obra. Vale ressaltar que a favela Jardim Edite estava localizada em um dos pontos mais interessantes para o capital imobiliário e quando a obra se concluísse, a mesma estaria exatamente no entroncamento da nova avenida com a Berrini. Dessa forma, era de total interesse dos empreendedores que a favela fosse removida daquele lugar.

Fix (2001) acrescenta que como a Associação foi criada exclusivamente para a realização dessa tarefa, não foi necessária uma preocupação com a divulgação de seus objetivos, muito menos acesso a detalhes da natureza interna desse arranjo e suas relações com o poder público. Entretanto, as doações foram suficientes para relocar apenas uma pequena parcela dos moradores do Jardim Edite, em conjunto habitacional construído no Jardim Educandário, distante quase 15 km da área da operação, enquanto os demais moradores foram obrigados a se transferir para outras favelas.

Além disso, outras comunidades também precisaram ser removidas para que as frentes de obra da avenida pudessem ser abertas. Dessa forma, a partir de 1995, a Prefeitura iniciou um processo de cadastramento dos moradores de favelas da região. No momento em que era realizado o cadastro, as famílias deveriam optar entre três alternativas dadas pelo poder público: comprar uma moradia financiada que seria construída pela Prefeitura em Cidade Tiradentes, na Zona Leste, distantes quase 50 km do local onde estavam acontecendo as remoções, receber uma verba no valor de R\$ 1.500,00 ou ganhar uma passagem de volta à terra natal (FIX, 2001).

O poder público não teve nenhum controle sobre o destino dessa população estimada em quase 50 mil pessoas, entretanto, Fix (2001) acrescenta que muitos foram obrigados a se deslocar para áreas distantes do local de onde foram removidos, como por exemplo, Parelheiros, Grajaú, Mauá, Franco da Rocha e Francisco Morato, escancarando a segregação existente desde o início do processo. Assim, em janeiro de 1996 a Avenida Água Espraiada – atual Avenida Jornalista Roberto Marinho – foi inaugurada, sem necessitar de nenhum tipo de instrumento urbanístico para que a mesma fosse viabilizada (ibid.).

A obra da Avenida Água Espraiada custou cerca de R\$ 796 milhões aos cofres públicos, entretanto, as suspeitas de superfaturamento fizeram com que Paulo Maluf fosse investigado pelo Ministério Público, como forma de apurar o possível desvio. Em 2017, o ex-prefeito foi condenado a sete anos de prisão pelo desvio de R\$ 172 milhões da referida obra, além de ser réu em processos por suspeita de desvio de dinheiro e corrupção em outras obras realizadas durante sua gestão.

A gestão de Celso Pitta (1997-2000) permaneceu desinteressada em dar prosseguimento ao projeto da Operação Urbana Água Espraiada, uma vez que essa operação trazia consigo uma grande quantidade de imóveis que teriam que ser desapropriados para que a mesma se concretizasse, além do alto valor necessário para relocar a população existente nos núcleos de

favelas que não haviam sido removidos devido às obras da avenida e que continuavam presentes na região (ibid.).

Assim, em contraponto às duas gestões anteriores, que colocaram em segundo plano a utilização de instrumentos de planejamento urbano, logo no início da gestão de Marta Suplicy (2001-2004) o encaminhamento da OUCAE foi retomado, como forma de consolidar uma nova frente imobiliária na cidade voltada para empreendimentos ligados, principalmente, ao setor terciário avançado, durante um período em que a administração municipal declarava-se de caráter democrático popular e interessada na realização de objetivos sociais.

De acordo com Ferreira (2003, p. 279), a ideia da ‘máquina de crescimento’ paulistana ganha força justamente na gestão de Paulo Maluf, que realiza pesados investimentos para canalização do córrego e abertura da Avenida Água Espraiada, por meio de “práticas arcaicas de promiscuidade entre a ação do Poder Público e da iniciativa privada”. O *pool* de empresários com o único objetivo de expulsar a população favelada da região evidencia a disputa em torno da produção do espaço, expondo a enorme fratura social existente entre os incluídos e excluídos da cidade formal.

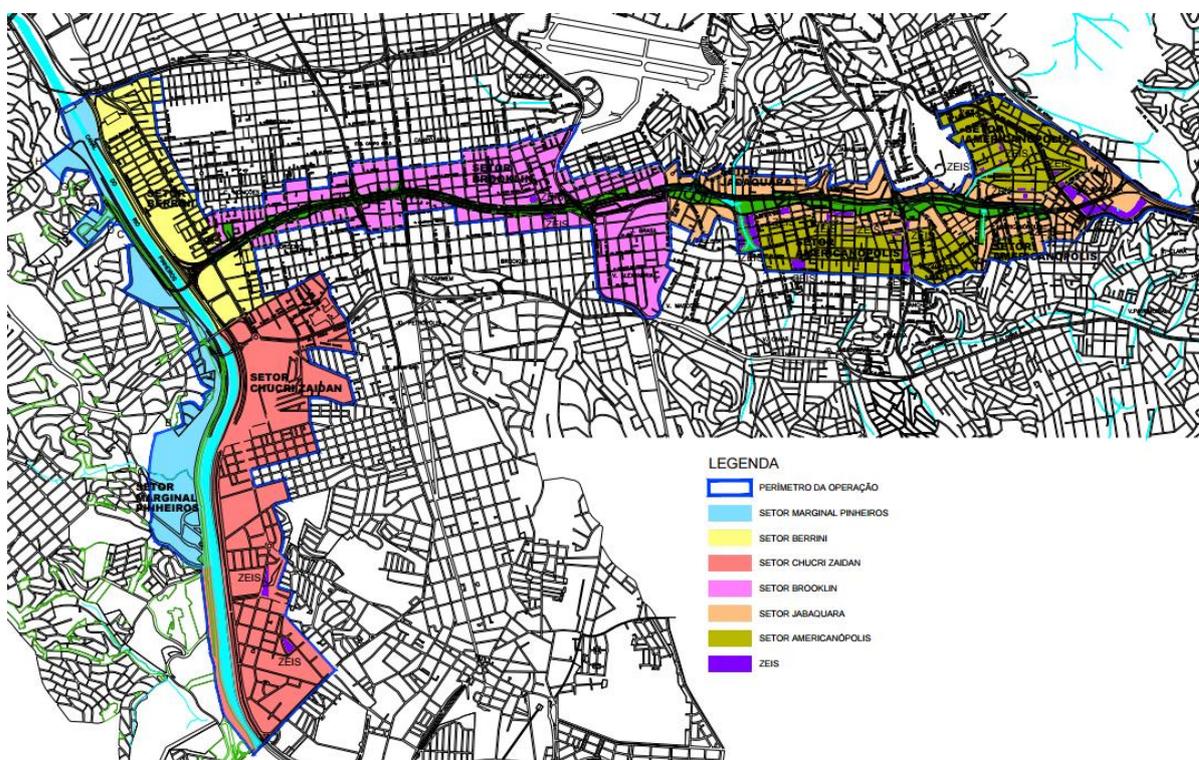
O atendimento social contido no projeto de Luiza Erundina continuou presente na operação aprovada por Marta Suplicy. Não com as mesmas formas e abrangência, mas a Lei da OUCAE dá ênfase aos direitos garantidos à população diretamente afetada pela operação, já que a nova prefeita tinha o apoio de diversos movimentos sociais urbanos, inclusive daqueles que lutavam por condições dignas de moradia no município. Dessa forma, a nova gestão tentava reverter a imagem do autoritarismo e truculência deixada pela gestão de Paulo Maluf na região da Água Espraiada.

4.4 A OUCAE de 2001 a 2014

Com a retomada da ideia de implantar uma Operação Urbana na região da Água Espraiada logo no início de sua gestão, Marta Suplicy reintroduziu também o caráter social no planejamento urbano da cidade de São Paulo, ao dar maior atenção às políticas públicas voltadas à população mais necessitada. Esse tipo de atendimento havia sido colocado em segundo plano durante os governos de Paulo Maluf e Celso Pitta, da mesma forma que alguns instrumentos de planejamento urbano também foram deixados de lado, com a finalidade de evitar possíveis gastos sociais e potencializar os lucros advindos do processo de valorização do solo urbano.

Essa operação foi a primeira aprovada após a vigência do Estatuto da Cidade, assim já incorporou o termo ‘consorciada’ em seu nome e a única que utilizou desde o início o CEPAC como forma de obtenção de recursos. Além disso, outra novidade trazida pelo Estatuto e colocada em prática desde sua aprovação foi a formação do Grupo Gestor da Operação Urbana Consorciada Água Espriada (GGOUCAE) – também chamado de Conselho Gestor – um órgão de caráter deliberativo que contava com a participação dos diversos atores envolvidos.

Figura 27 - Área da OUCAE dividida por setores



Fonte: SÃO PAULO (2001)

A área da OUCAE, conforme pode ser visto na Figura 27, foi dividida em seis setores: Marginal Pinheiros, Brooklin, Jabaquara, Berrini, Chucrí Zaidan e Americanópolis, além de constar no interior de seu perímetro 24 áreas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Dessas 24 áreas, apenas quatro localizam-se nos setores Chucrí Zaidan e Brooklin, as demais se encontram distribuídas ao longo dos setores Jabaquara e Americanópolis e foram delimitadas com o objetivo de consolidação das famílias moradoras afetadas pelas obras da operação por meio da produção de HIS.

A utilização de um instrumento urbanístico trazido pelo Estatuto da Cidade, juntamente com uma ferramenta destinada à produção de habitação social em áreas servidas por

equipamentos sociais e infraestrutura urbana, demonstram a preocupação da gestão da época em cumprir com a obrigatoriedade de prover “atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” trazida pelo Estatuto (BRASIL, 2001, Art. 33).

A maioria dessas áreas delimitadas inicialmente enquadrava-se em ZEIS 3, já que apresentavam a ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados ou não utilizados em regiões dotadas de serviços e infraestrutura urbana. Posteriormente, no PDE de 2002 da cidade de São Paulo, também aprovado durante a gestão de Marta Suplicy, outras áreas de ZEIS foram incluídas no interior da operação, com a finalidade de estimular a produção de HIS em áreas bem localizadas.

Antes chamada de Avenida Água Espraiada, a atual Avenida Jornalista Roberto Marinho teve seu primeiro trecho construído antes mesmo da aprovação da lei da operação. A necessidade de complementar essa estrutura viária já iniciada foi o principal argumento utilizado para que a OUCAE fosse instituída. Além da conclusão dessa avenida, diversas outras obras viárias e de drenagem estavam previstas no projeto da operação, que contava também com a relocação das famílias afetadas pelas obras de infraestrutura e com a urbanização de favelas existentes em seu perímetro. Dentre as principais intervenções trazidas pelo Art. 3º da Lei 13.260/2001 estão:

I) Desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação urbana Consorciada aprovada nesta Lei.

II) Conclusão e adequação da Avenida Água Espraiada:

a) Conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes, com os complementos viários necessários;

b) Implantação de viadutos com acesso à Avenida Água Espraiada;

[...]

d) Implantação de complexo viário através de pontes, ligando a Avenida Água Espraiada com as marginais do Rio Pinheiros;

[...]

III) Implantação de unidades de Habitação de Interesse Social, melhoramentos e reurbanização, assegurando o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras e outras intervenções previstas no perímetro da OUCAE (SÃO PAULO, 2001, Art. 3º).

A maior parte das obras viárias e de infraestrutura estava prevista nos setores Marginal Pinheiros e Chucrí 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 nova 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.

A lei pela qual a OUCAE foi aprovada estabelece o setor Americanópolis como área prioritária para implantação de programas habitacionais de caráter social e, por isso, o mesmo não conta com estoque de CEPAC disponível para comercialização. Ao se referir à questão habitacional, a legislação traz dois pontos fundamentais:

Art. 3º. O Programa de Intervenções [...] tem por objetivo a complementação do sistema viário e de transporte, **priorizando** o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e **o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingidas pelas intervenções necessárias** [...].

[...]

Art. 15. A desocupação de imóveis, inclusive daqueles sob locação, quando atingidos pelas intervenções urbanísticas desta Operação Urbana Consorciada, **deverá atentar para o direito de permanência desses moradores na região** e, no caso de locatários, ao direito de acomodação em condições dignas até sua incorporação em Programas Habitacionais (SÃO PAULO, 2001, Arts. 3 e 15).

A operação tem como uma de suas prioridades trazidas por lei, a garantia de atendimento aos moradores de habitações sub-normais da área afetados pelas obras, por meio do provimento de Habitações de Interesse Social, urbanização de favelas e equipamentos

públicos que complementem a função habitacional. Além disso, a lei torna obrigatório que os moradores atingidos sejam reassentados dentro do perímetro da própria operação.

Um ponto importante a se observar é que mesmo com a possibilidade de urbanização das favelas trazida pela legislação, a estratégia adotada pelo poder público na área da OUCAE foi a remoção integral de diversos núcleos irregulares, o que ocasionou gastos incompatíveis com o caixa da operação, além de incertezas e inseguranças para as famílias afetadas. Durante a gestão de Marta Suplicy, quando foi elaborada, a operação apresentava o atendimento social como uma de suas prioridades, entretanto, nesse período poucas obras foram iniciadas, já que o primeiro leilão de CEPACs ocorreu no final de seu mandato, em 2004.

A partir de então, grandes obras de infraestrutura foram realizadas durante as gestões de José Serra e Gilberto Kassab e em 2009, com as mudanças nos projetos do túnel e do parque que serão detalhadas nos próximos tópicos, optou-se pelo remocionismo em massa como forma de solucionar o problema da moradia precária na área do Jabaquara e Americanópolis. Assim, mesmo que de forma não tão ‘antidemocrática’ como a utilizada durante a gestão Maluf para remover as favelas que estavam no caminho da nova avenida, o que será exposto a seguir deixa claro que as ‘obrigações sociais’ garantidas pela lei não foram cumpridas.

4.4.1 CEPACs na OUCAE

De acordo com a lei da operação (SÃO PAULO, 2001, Art. 9 e 10), entende-se por potencial adicional de construção “a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente” e por modificação de uso “a possibilidade de se obter, mediante contrapartida, a permissão de usos não conformes com a legislação vigente”. No início, os recursos obtidos com as contrapartidas foram geridos pela EMURB, entretanto, após a cisão ocorrida, a gestão da OUCAE passou para a responsabilidade da SP Urbanismo.

Os recursos arrecadados por meio da venda de CEPACs podem ser utilizados no financiamento das obras previstas no programa da operação, bem como no pagamento das desapropriações necessárias para que essas intervenções se realizem. É importante salientar que esses recursos podem ser utilizados também nas desapropriações de imóveis destinados à construção dos conjuntos habitacionais que relocarão a população removida por conta das obras da operação.

Foram disponibilizados para venda 3.750.000 Certificados de Potencial Adicional de Construção, os quais poderiam ser utilizados para construir acima do coeficiente permitido

para a área ou para modificação de uso e ocupação do solo. Desses, o setor Jabaquara é o único que possui a obrigatoriedade de consumo de 500.000 CEPACs dentro do seu perímetro, os outros 3.250.000 foram distribuídos em conjunto entre os demais setores, exceto com o setor Americanópolis, que não conta com estoque disponível para venda, uma vez que o mesmo é destinado, preferencialmente, à produção de Habitação de Interesse Social. Os CEPACs podem ser livremente comercializados no mercado secundário de ações até que tenham seus direitos vinculados a um projeto de edificação dentro da área da operação.

É obrigatório que o estoque de potencial adicional de construção respeite a mescla de usos admitidos para todos os setores, sendo máximo de 70% para uso não residencial e mínimo de 30% para uso residencial. O valor mínimo estabelecido inicialmente para cada CEPAC foi R\$ 300,00 e o mesmo deverá ser convertido de acordo com a equivalência trazida pela Tabela 4, observando que em áreas mais valorizadas, um CEPAC equivale a um número menor de metros quadrados adicionais e em áreas menos valorizadas, corresponde a um número maior, como forma de potencializar os lucros em áreas de maior interesse.

Tabela 4 - Equivalência entre CEPAC e área adicional de construção ou modificação de usos

SETORES	1 (um) CERTIFICADO equivale a:	
	Área adicional de construção	Área de terreno referente à modificação de usos
Jabaquara	3 m ²	2 m ²
Brooklin	1 m ²	1 m ²
Berrini	1 m ²	2 m ²
Marg. Pinheiros	2 m ²	2 m ²
Chucri Zaidan	1 m ²	2 m ²

Fonte: SÃO PAULO (2001)

Conforme as obras viárias e de infraestrutura eram implantadas, a região da OUCAE tornou-se atrativa ao mercado imobiliário, devido a potencial valorização do solo urbano propiciada pelas mesmas. O crescente interesse pela área fica visível quando se analisam os leilões de CEPACs realizados durante a operação. Desde o início, ocorreram cinco distribuições de CEPACs, sendo a primeira em 2004 e a última em 2012. Nesse período, o preço médio do CEPAC variou de R\$ 350,77 em 2004 até R\$ 1.272,73 em 2012. O resumo dos leilões realizados, bem como a variação de preço do CEPAC no período podem ser observados na Tabela 5 e no

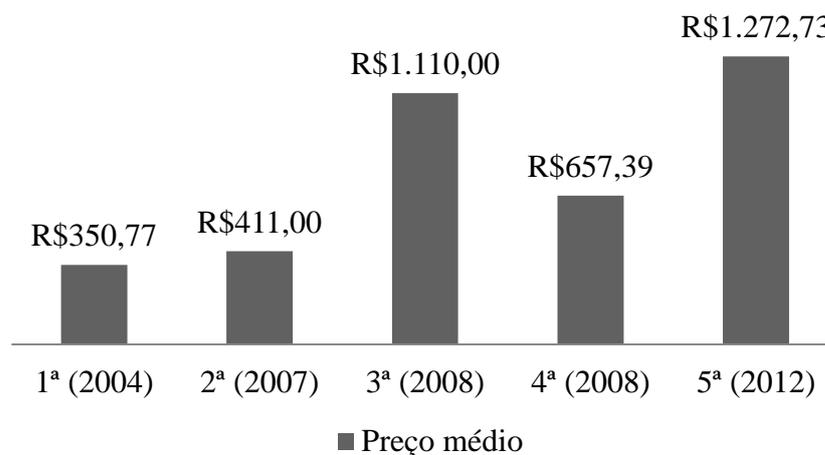
Gráfico 1.

Tabela 5 - Resumo das distribuições de CEPACs na OUCAE

Distribuição	Leilões	Quantidade CEPACs	Total arrecadado
1ª (2004)	1º leilão: 20/07/04 2º leilão: 22/12/04 3º leilão: 29/11/05 4º leilão: 31/05/06	293.089	R\$ 102.808.720,00
2ª (2007)	1º leilão: 30/01/07 2º leilão: 25/04/07 3º leilão: 29/05/07	317.781	R\$ 130.609.991,00
3ª (2008)	1º leilão: 22/02/08	186.740	R\$ 207.281.400,00
4ª (2008)	1º leilão: 02/10/08 2º leilão: 27/08/09 3º leilão: 26/11/09 4º leilão: 04/05/10 5º leilão: 17/06/10 6º leilão: 14/07/10 7º leilão: 31/08/10	1.099.680	R\$ 722.923.890,00
5ª (2012)	1º leilão: 24/04/12 2º leilão: 14/06/12	1.360.338	R\$ 1.731.353.316,00
Total	17 leilões	3.257.628	R\$ 2.894.977.317,00

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

Gráfico 1 - Variação do preço do CEPAC ao longo das distribuições

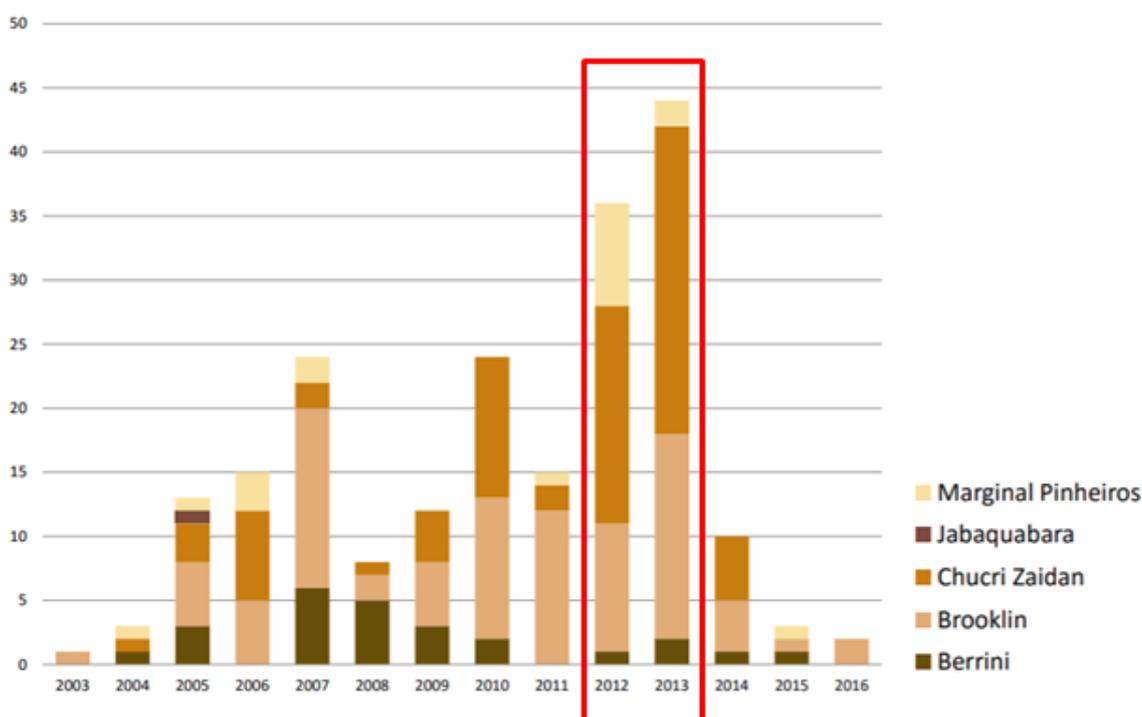


Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

Cada distribuição teve uma determinada quantidade de certificados emitidos, que foram divididos entre os leilões realizados no período. No total, foram realizados 17 leilões entre

2004 e 2012, comercializados 3.257.628 CEPACs e arrecadados quase R\$ 3 bilhões. O grande interesse pela área fica claro ao observar que as duas últimas distribuições, em 2008 e 2012, foram responsáveis pela venda de 75% do montante total de CEPAC colocado e arrecadação de quase 85% do valor total. Em 2008, algumas das grandes obras já estavam entregues ou em processo de finalização, como por exemplo, a conhecida Ponte Estaiada. Além disso, em 2012, período que o setor da construção civil encontrava-se aquecido, houve a maior quantidade de CEPACs emitidos em uma distribuição (1.360.628), os quais foram consumidos em apenas dois leilões, com a maior média de preço unitário (R\$ 1.272,73). O balanço disponibilizado pela SP Urbanismo com a quantidade de vinculações de CEPACs a projetos de edificação no âmbito da OUCAE também deixa claro o interesse do mercado imobiliário nos anos de 2012 e 2013, conforme pode ser observado pelo Gráfico 2.

Gráfico 2 - Vinculações de CEPACs ao longo dos anos



Fonte: SP Urbanismo (2016)

Os anos de 2012 e 2013 apresentaram grandes quantidades de vinculação de CEPACs, ou seja, foi o período em que o mercado imobiliário mais entrou com pedidos de aprovações de projetos residenciais e/ou corporativos utilizando os potenciais adicionais de construção adquiridos durante os leilões da OUCAE. Já a partir de 2014, quando a economia começa a dar sinais de desaquecimento, a quantidade de vinculações diminuiu significativamente, o que também pode ser observado durante 2015 e 2016.

4.4.2 O projeto de intervenção e as obras realizadas na OUCAE

As grandes obras viárias, como por exemplo, a Ponte Estaiada e o prolongamento da Avenida Água Espraiada até sua ligação com a Rodovia dos Imigrantes, eram o foco da OUCAE e estavam previstas em seu programa de intervenções desde o início. Após sua aprovação, houve uma série de mudanças no projeto proposto, responsáveis por modificar algumas obras e acrescentar outras que não estavam previstas no programa inicial.

Dentre as obras modificadas destacam-se o parque linear no entorno do córrego que seria canalizado e o túnel localizado no final da Avenida Água Espraiada. Já em relação às obras que foram incluídas posteriormente, destaca-se o monotrilho elevado responsável pela ligação entre o Aeroporto de Congonhas e o Morumbi. No projeto original da operação, o parque teria em torno de 300 mil m² e o túnel apenas 400 m de extensão. Após as modificações, o parque passou a ter 650 mil m² e o túnel quase 2,4 km de extensão. Com a expansão dessas duas obras, houve um aumento considerável também na quantidade de famílias que seriam afetadas pelas mesmas, bem como dos recursos que teriam que ser investidos para que as obras se concretizassem.

Para que as intervenções pudessem ser realizadas, 29 núcleos de favelas localizados no perímetro da operação seriam afetados direta ou indiretamente. Assim, com ampla atuação por parte do Estado e por meio da remoção de grande parte desses moradores, seria possível a criação de uma nova frente de expansão do capital imobiliário. Dessa forma, Ferreira (2017, p. 129, 130) salienta que mesmo com a existência de programas que incentivem a regularização fundiária, acesso à infraestrutura e melhorias habitacionais para assentamentos irregulares, nas regiões onde há potencial de valorização imobiliária esse tipo de urbanização não se concretiza:

Para as áreas do ‘planejamento de exceção’ não vale a prática dos conceitos consagrados de urbanização de áreas degradadas [...] Enquanto o restante da cidade é tratado de forma homogênea – em assentamentos irregulares periféricos têm-se trabalhado em processos de regularização fundiária, na urbanização *strictu-senso* e na Concessão de Uso para Fins de Moradia – nas zonas eleitas para a prática do ‘planejamento de exceção’, a regra é a exceção. Ali é reafirmada a prática do remocionismo, que muitos dizem extintas desde o reconhecimento de que a realidade urbana brasileira no pós-

ditadura não permite que seja solução para as favelas (FERREIRA, 2017, p. 129, 130).

A primeira grande obra realizada no âmbito da operação foi a Ponte Octávio Frias Filho, a Ponte Estaiada (Figura 28), que serviria muito mais para criar uma ‘nova localização’ e despertar o interesse do mercado privado do que trazer melhorias para o tráfego da região. Essa ponte teve sua construção iniciada em 2003 pela construtora OAS, vencedora da licitação, com previsão de inauguração no início de 2006 e custo estimado em quase R\$ 147 milhões. Entretanto, a mesma só foi inaugurada em 2008 com o custo total de quase R\$ 340 milhões, mais do que o dobro do estipulado inicialmente. A inauguração da ponte foi marcada por protestos de moradores de favelas da região, que reclamavam do alto valor gasto com a obra e da grande quantidade de remoções e desapropriações previstas no plano da operação.

Figura 28 - Ponte Estaiada vista da Marginal Pinheiro, com as obras inacabadas do monotrilho ao fundo.



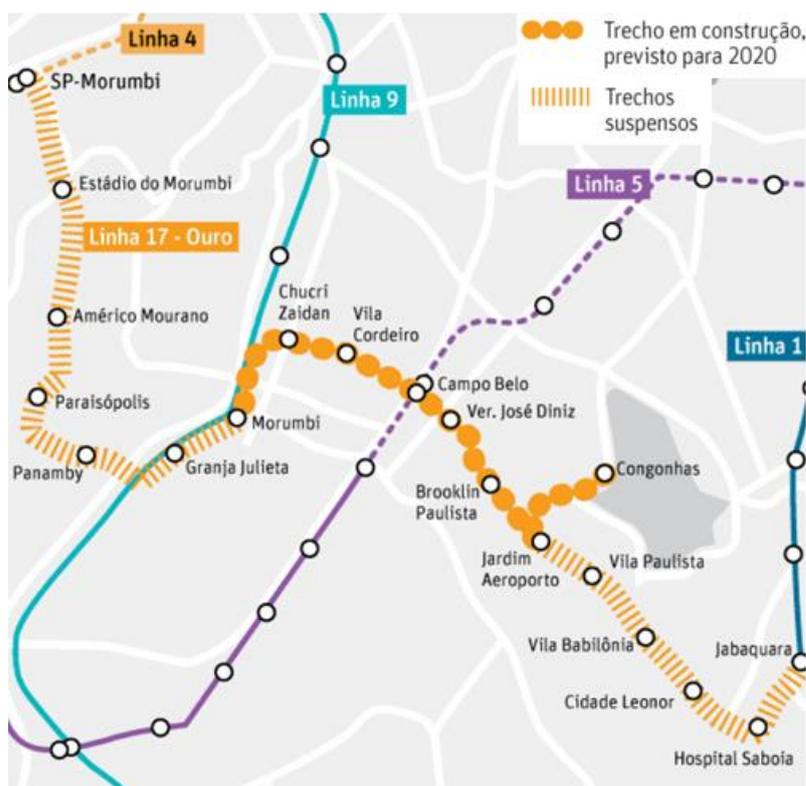
Fonte: Autora (2018)

É importante salientar que essa obra teve seu início antes mesmo do primeiro leilão de CEPAC, que ocorreu em 2004, podendo-se concluir que os recursos iniciais utilizados foram provenientes do orçamento geral da prefeitura e não dos arrecadados com a operação. Além disso, a Licença Ambiental Prévia (LAP) da operação foi emitida somente em dezembro de 2003 e a obra teve início em outubro de 2003, ou seja, começou antes do licenciamento ambiental ser concluído.

Outras obras viárias que compunham o sistema de acesso da Marginal Pinheiros à Avenida Jornalista Roberto Marinho foram iniciadas já durante a gestão de José Serra (2005-2006). Cabe ressaltar aqui que Serra deixa a Prefeitura para concorrer ao governo estadual e quem assume é seu vice, Gilberto Kassab, que foi reeleito posteriormente, governando nas gestões 2006-2008 e 2009-2012. Durante a gestão Serra foram aprovados dois decretos referentes à OUCAE, ambos em 2005, sendo o mais importante deles o Decreto 45.817/2005, que definiu a classificação de atividades para fins residenciais e não residenciais.

Em 2012, foi iniciada a construção da Linha 17 – Ouro do Metrô, chamada de monotrilho, que teria 17,7 km de extensão e ligaria a estação Jabaquara (Linha Azul) à futura estação São Paulo – Morumbi, conforme pode ser visto na Figura 29. O projeto foi concebido quando se planejava que o estádio do Morumbi fosse a sede da Copa do Mundo de 2014 na cidade de São Paulo.

Figura 29 - Projeto da Linha 17 – Ouro (Monotrilho)



Fonte: Folha de São Paulo (2017)³⁸

Os atrasos para que a obra fosse iniciada, entretanto, fizeram com que fosse postergada sua entrega. Além disso, diversos aditivos surgidos ao longo da obra, fizeram com que seu

³⁸ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1928248-monotrilho-de-alcmin-ate-congonhas-dara-prejuizo-estado-tenta-concessao.shtml>> Acesso em: 28 fev. 2018.

custo aumentasse e devido a problemas financeiros, a obra foi encurtada. Apenas o primeiro trecho, que ligará o Aeroporto de Congonhas à estação Morumbi (Linha Esmeralda) e conta com 7,7 km de extensão será executado.

O monotrilho é uma obra financiada com recursos do Governo do Estado de São Paulo e não estava previsto no programa de intervenções da OUCAE, entretanto, devido ao impacto que a obra geraria na região da OUCAE, foi firmado um acordo entre os governos estadual e municipal, no qual ficou estabelecido que a operação repassaria R\$ 500 milhões e, em troca, o Metrô se responsabilizaria pela construção de 2.100 unidades de HIS, que seriam destinadas, prioritariamente, para relocar a população vulnerável atingida por essa obra específica.

Nesse período, outras grandes obras viárias como a Ponte Laguna e Itapaiúna também tiveram início no âmbito na OUCAE, mas assim como a Ponte Estaiada, as mesmas sofreram uma série de atrasos em seus cronogramas e foram finalizadas somente em 2016. A questão habitacional referente ao período estudado nesse subcapítulo será tratada separadamente no tópico seguinte.

4.4.3 A questão habitacional

Antes que as modificações dos projetos do parque e do túnel fossem aprovadas, mas já ciente do novo projeto que estava em tramitação, em 2009 a Prefeitura iniciou o processo de cadastramento das famílias moradoras nos assentamentos precários que seriam afetados pelas obras. É importante salientar que as modificações dos projetos do túnel e do parque eram alvo de polêmicas constantes, já que implicariam em uma grande quantidade de remoções e os benefícios que as mesmas trariam para a população em geral eram contestáveis.

O túnel perdeu o sentido, uma vez que o acesso à Rodovia dos Imigrantes passou a ser feito pela Avenida dos Bandeirantes e o parque foi a solução encontrada pelo poder público para valorizar os setores Jabaquara e Americanópolis. De acordo com a estratégia adotada, a população removida será relocada em conjuntos habitacionais mais distantes do local onde o parque estará implantado. Assim, a área que mais sofrerá valorização ficará livre para receber novos empreendimentos, o que acarretará no interesse do mercado e, conseqüentemente, na venda dos CEPACs do setor Jabaquara, que estão estagnadas devido ao atual desinteresse do mercado pela região.

No levantamento realizado pela SEHAB em 2009, chegou-se ao número de 8.424 famílias afetadas direta ou indiretamente pelas obras da OUCAE, as quais necessitariam de uma solução habitacional definitiva por parte da Prefeitura. A política pública adotada para

atendimento à população vulnerável atingida pelas obras foi a remoção e relocação em conjuntos habitacionais que serão construídos pelo poder público em terrenos, desapropriados pela municipalidade com esse fim, distribuídos ao longo dos setores Jabaquara e Americanópolis.

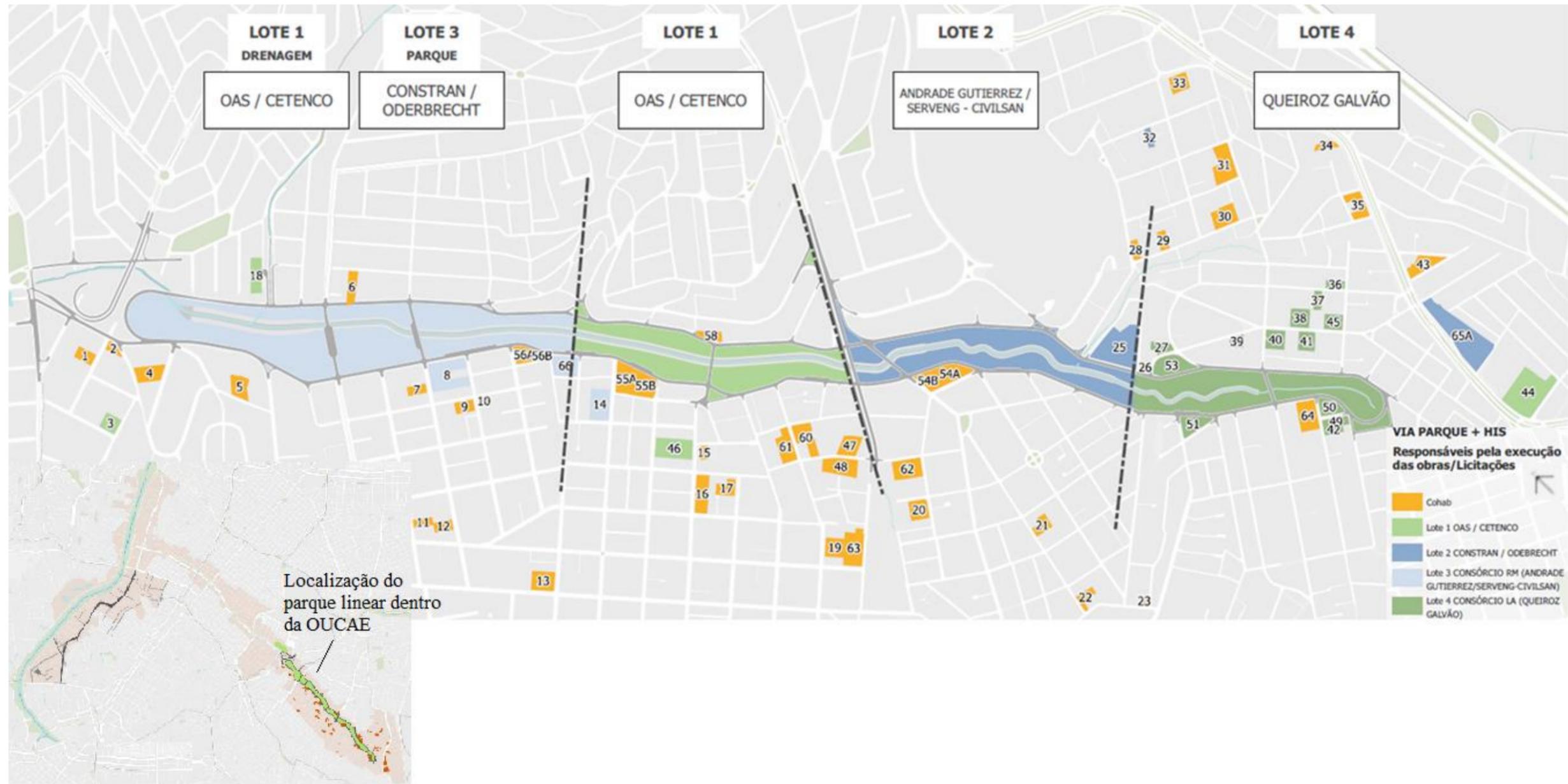
Os imóveis que serão desapropriados encontram-se, em grande parte, localizados no interior de 16 núcleos de favelas existentes no perímetro da operação, os quais serão totalmente removidos (Rocinha Paulistana, Arco Verde, Beira Rio, Alba, Souza Dantas, Nova Minas Gerais, Henrique Mindlin, Taquaritiba, Babilônia, Paraguai, Vietnã, Guian Corruíras, Fonte São Bento, Imigrantes, Muzambinho e Americanópolis). É importante salientar que além desses, existem outros 13 núcleos que serão indiretamente afetados, nos quais ocorrerão remoções parciais, totalizando os 29 falados anteriormente, além de núcleos que não foram considerados, uma vez que não serão atingidos pelas obras. A prefeitura, entretanto, considerou para atendimento habitacional apenas os 16 diretamente afetados, que serão removidos integralmente, além de remoções parciais nos outros 13 núcleos.

Com esse processo, a prefeitura extinguirá por completo os maiores núcleos de favelas existentes na OUCAE. Mesmo que o projeto pensado para a região se concretize, o problema da moradia precária não será resolvido por completo, uma vez que núcleos irregulares continuarão existindo. Como dito, apenas 29 núcleos receberão intervenções, enquanto nos demais não são previstas ações de urbanização ou regularização.

De acordo com a apresentação da 18ª Reunião Ordinária do GGOUCAE, a escolha das áreas a serem desapropriadas para construção dos conjuntos habitacionais teve como premissa terrenos inseridos em ZEIS do Plano Diretor ou da própria OUC e também terrenos com, no mínimo, 500m² de área, que estivessem localizados próximos dos locais que seriam desocupados, como forma de evitar prejuízo nas relações sociais da população atingida.

Dessa forma, 66 áreas nos setores Jabaquara e Americanópolis foram desapropriadas pelo poder público para receber os conjuntos habitacionais destinados a relocar a população removida. Como forma de viabilizar a construção desses conjuntos, a Prefeitura dividiu a área do parque e do túnel em quatro partes. Assim, em 2010, foi aberta uma licitação e cada um dos quatro consórcios vencedores ficaria responsável pela construção de uma parte do túnel e do parque, além de 1.000 unidades habitacionais. Os consórcios vencedores foram OAS/Cetenco, Constran/Odebrecht, Andrade Gutierrez/Serveng-Civilsan e Queiroz Galvão. A divisão dos lotes entre os consórcios, bem como os terrenos destinados a receber os conjuntos, podem ser vistos na Figura 30.

Figura 30 - Divisão dos lotes entre os consórcios e terrenos desapropriados destinados à implantação dos conjuntos de HIS



Fonte: Adaptado de SP Urbanismo (2016)³⁹

³⁹ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/OUCAE_caderno_GESTAOURBANA.pdf> Acesso em: 14 fev. 2017.

Esses terrenos foram numerados de 1 a 66, apenas como forma de facilitar a identificação e distribuição dos mesmos entre os consórcios. É importante esclarecer que, como mostrado na Figura 30, o lote maior foi designado para o consórcio Constran/Odebrecht, entretanto, a OAS/Cetenco realizaria uma parte das obras de drenagem e habitacionais, devido ao tamanho do mesmo.

Além das 4.000 famílias que seriam atendidas com moradias viabilizadas por meio dos consórcios, a Companhia de Habitação Popular (COHAB) ficou responsável pela construção de outras 4.083 unidades, que seriam construídas com o intermédio do programa federal Minha Casa Minha Vida. Assim, uma parte do atendimento habitacional da OUCAE não seria inteiramente realizado com recursos arrecadados pela operação.

É importante ressaltar que as grandes empreiteiras que compunham os consórcios vencedores estavam interessadas nas grandes obras propostas pela operação – nesse caso, o túnel – e a realização dos conjuntos habitacionais era apenas uma condição para que as mesmas pudessem executar o que realmente era considerado lucrativo para elas.

A construção das unidades habitacionais era responsabilidade dos consórcios, entretanto, a SP Urbanismo, juntamente com a SEHAB, eram responsáveis pela gestão e operacionalização dos empreendimentos. Dessa forma, em 2011, a SEHAB autorizou que os quatro consórcios subcontratassem os projetos de habitação social que seriam construídos na área. Assim, renomados escritórios de arquitetura, como Ciro Pirondi, Marcos Boldarini e Una Arquitetura, desenvolveram projetos para 39 terrenos desapropriados pelo poder público, que receberiam os empreendimentos habitacionais. Os projetos – alguns podem ser vistos na Figura 31 – contavam com equipamentos sociais integrados, amplas áreas livres e qualidade arquitetônica inquestionável.

Figura 31 - Projetos habitacionais desenvolvidos para a área da OUCAE por Paulo Brazil e Sant'anna Arquitetos Associados, República Arquitetos, Ciro Pirondi e Ruben Otero.



Fonte: PiniWeb (2012)⁴⁰

⁴⁰ Disponível em: <<http://piniweb17.pini.com.br/construcao/arquitetura/veja-as-primeiras-imagens-de-projetos-habitacionais-para-a-operacao-245096-1.aspx>> Acesso em: 12 dez. 2017.

A primeira favela a ser integralmente removida da área da OUCAE foi o Jardim Edite. Esse núcleo habitacional começou a ser formado ainda durante a década de 1970, quando o DER – SP desapropriou diversos imóveis para a construção de um anel viário na região da Água Espraiada. Essa obra, entretanto, foi suspensa devido a motivos políticos e os terrenos abandonados foram ocupados pela população de baixa renda. Devido à sua localização privilegiada, desde o início da construção da Avenida Água Espraiada, esse núcleo sofreu com tentativas constantes de remoção. Como narrado anteriormente, diversas famílias foram expulsas de forma violenta e, praticamente, sem nenhuma assistência durante a gestão de Paulo Maluf, além do emblemático caso do *pool* de empresários, que se uniram com o propósito único de extinguir o Jardim Edite, devido ao interesse do mercado imobiliário pela área.

Devido às ameaças constantes, em 2002, no mandato de Marta Suplicy, a área do Jardim Edite foi incluída como ZEIS na Lei da OUCAE. Durante a gestão de Gilberto Kassab, entretanto, as 900 famílias que resistiram às remoções e continuaram no Jardim Edite, voltaram a sofrer pressões constantes para desocupar a região, devido às obras da Ponte Estaiada. Em 2008, quando as discussões em torno das remoções ganharam força, diversos moradores optaram pela ajuda de custo fornecida pela Prefeitura no valor de R\$ 5 mil. Mesmo assim, algumas famílias não cederam à pressão por parte do poder público para que desocupassem o local e, ainda em 2008, por meio de uma ação movida pelo Ministério Público, conseguiu-se a proibição das remoções.

Nesse momento, foi firmado também um acordo entre a Prefeitura de São Paulo, o Ministério Público e a Associação de Moradores do Jardim Edite, que garantia a construção de unidades habitacionais no mesmo local onde a favela se situava. A promessa era que o conjunto seria entregue em 2010, entretanto, o Jardim Edite I foi finalizado somente em 2013. O condomínio foi projetado por dois renomados escritórios de arquitetura de São Paulo, conta com 252 unidades habitacionais, além de creche, Unidade Básica de Saúde e restaurante escola e tornou-se referência no que diz respeito à habitação social com arquitetura e inserção urbana qualificadas (Figura 32).

É importante salientar que o acordo firmado inicialmente atenderia as 339 famílias que resistiram às remoções e continuaram na área do Jardim Edite. A primeira etapa entregou 252 unidades habitacionais em 2013, a segunda etapa foi finalizada apenas em 2017, conforme será detalhado no próximo período, atendendo mais 68 famílias, restando ainda 19 famílias que aguardam a finalização do conjunto Estevão Baião para atendimento definitivo. Fix

(2001) estima que a comunidade contava com aproximadamente 12 mil famílias quando iniciou-se o processo de remoção, ainda durante a gestão de Paulo Maluf. Dessa forma, fica clara a discrepância existente entre o alto número de moradores na comunidade e o baixo número de famílias que receberam uma solução habitacional digna e definitiva.

Figura 32 - Conjunto Habitacional Jardim Edite I



Fonte: Autora (2018)

Diversos núcleos que não seriam atingidos pelas obras previstas no plano da operação e que, conseqüentemente, não se previa nenhum tipo de atendimento habitacional por parte do poder público, foram afetados pelas obras do monotrilho, já que o mesmo foi incorporado posteriormente às obras da OUCAE. Dessa forma, em 2012, foi firmado acordo entre Metrô e CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), os quais se responsabilizaram pela construção das 2.100 unidades habitacionais, conforme estabelecido inicialmente.

Santoro e Macedo (2014) apontam a desarticulação existente entre a legislação urbana e o que é colocado em prática, uma vez que o EIA/RIMA (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental) do monotrilho apontava para 32 núcleos de favelas afetados direta ou indiretamente pela obra. As desapropriações, entretanto, restringiram-se às áreas necessárias para abertura de frentes de obras, como estações, apoio de pilares e trajetos de acesso, o que

impactou indiretamente outros núcleos, que começaram a sofrer danos em suas residências devido às obras de escavações necessárias.

Exemplo disso ocorreu com a favela Nova Minas Gerais, que estava entre os núcleos que seriam integralmente removidos pela Prefeitura e, em 2013, teve suas residências afetadas pelas obras do monotrilho. O conjunto habitacional Corruíras, construído sob responsabilidade da SP Urbanismo para relocar a população afetada pelas obras da OUCAE, já estava em processo de finalização, porém, ainda não havia sido decidido qual núcleo habitacional seria relocado para o condomínio. Dessa forma, foi decidido que a Nova Minas Gerais seria atendida de forma emergencial pelo Corruíras, já que a mesma estava na lista da Prefeitura para receber atendimento definitivo, independente das obras do Metrô.

O conjunto habitacional Corruíras (Figura 33) também ganhou destaque no que diz respeito ao projeto arquitetônico. Esse caso é tido como o ‘modelo ideal’ de reassentamento dentro de uma OUC, uma vez que os moradores não tiveram que passar por nenhum tipo de auxílio provisório por parte da prefeitura, eles foram transferidos diretamente da favela para o conjunto e só depois suas casas foram derrubadas. De acordo com as palavras de uma moradora do conjunto entrevistada durante o trabalho, ao descrever o processo de reassentamento: “a própria SEHAB fala que a gente ganhou na loteria sem jogar”⁴¹.

Figura 33 - Conjunto Habitacional Corruíras



Fonte: Archdaily (2014)⁴²

⁴¹ Entrevista realizada com a moradora S.N. no dia 17 jan. 2018.

⁴² Disponível em: < <https://www.archdaily.com.br/br/755090/residencial-corrui-ras-boldarini-arquitetura-e-urbanismo>> Acesso em: 12 jan. 2018.

Além do caso da Nova Minas Gerais, os núcleos Campos União, Comando e Buraco Quente também foram removidos por conta das obras do monotrilho, entretanto, o atendimento se deu por meio do acordo firmado entre Metrô e CDHU. Santoro e Macedo (2014), ao analisarem o atendimento realizado, apontam que em 2012, ao iniciar o trabalho com as famílias que seriam removidas desses núcleos, a CDHU ofertou duas alternativas: relocação com pagamento de auxílio aluguel até que as unidades habitacionais produzidas no bairro Campo Belo fossem concluídas, ou indenização em dinheiro, composta pela indenização de benfeitoria somada a uma indenização adicional, que levava em conta o tempo de residência no núcleo e deveria ser comprovado pela família.

O valor médio da indenização paga pela CDHU foi de R\$ 75 mil e 70% das famílias optaram por essa alternativa, entretanto, o valor médio do m² construído no bairro Campo Belo é R\$ 8.170, o que lhes permitiria comprar um imóvel de menos de 10 m² na região. É importante salientar que as indenizações pagas às quase 300 famílias, bem como o auxílio aluguel concedido às que optaram pela moradia que seria construída, foram financiados com recursos do Metrô. Mesmo que o valor de indenização tenha sido baixo quando se analisa o preço do m² construído na região, a situação das famílias que optaram pela moradia construída pela CDHU agrava ainda mais a situação habitacional da OUCAE.

A operação repassou mais de R\$ 390 milhões ao Metrô, entretanto, mesmo com o considerável aporte financeiro, Metrô e CDHU não cumpriram a parte que lhes cabia no acordo. O repasse de recursos da OUCAE para essa obra foi suspenso pela SP Urbanismo, porém, mesmo com alguns projetos habitacionais já aprovados na Prefeitura, as unidades acordadas nunca saíram do papel.

Dessa forma, no período analisado, seis núcleos foram removidos integralmente, conforme exposto pela Tabela 6. É importante salientar que na tabela não foi considerada a grande quantidade de remoções violentas ocorridas no início das obras de abertura da Avenida Água Espraiada, uma vez que naquele momento ainda não estava em curso a OUCAE. De forma resumida, o atendimento aos núcleos removidos foram os seguintes:

- Jardim Edite: a primeira fase da obra foi entregue em 2013, com 252 unidades habitacionais. Em 2017, outras 68 famílias foram atendidas com a entrega do empreendimento Jardim Edite II e 19 famílias ainda aguardam a conclusão do conjunto Estevão Baião para receber atendimento definitivo por parte da Prefeitura.

- Nova Minas Gerais: foi atingida pelas obras do monotrilho, entretanto, seu atendimento se deu por meio do conjunto habitacional Corruíras, construído com recursos próprios da

OUCAE, uma vez que o mesmo estava entre os núcleos que seriam integralmente removidos pelo poder público. No total, foram atendidas 244 famílias e apenas uma ficou sem atendimento, já que o morador estava preso no momento do reassentamento. Essa unidade faltante está prevista em um conjunto que se encontra em construção.

- Campos União, Comando e Buraco Quente: foram removidos devido às obras do monotrilho e as famílias que não optaram pela indenização paga pelo Metrô – média de R\$ 75 mil – estão até hoje sem receber a unidade habitacional que foi prometida por meio do acordo firmado entre Metrô e CDHU.

- Água Espraiada II: remoção por motivo desconhecido.

Tabela 6 - Assentamentos integralmente removidos até 2014

Assentamento	Quantidade de famílias	Ano da remoção	Motivo da remoção
Jardim Edite	339	2009	Av. Roberto Marinho e Ponte Estaiada
Água Espraiada II	7	2010	Desconhecido
Campos União	40	2012	Monotrilho
Comando e Buraco Quente	400	2013	Monotrilho
Nova Minas Gerais	245	2013	Monotrilho

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

É importante salientar que apesar de diversos núcleos não terem sido removidos integralmente após a vigência da OUCAE, muitas famílias foram removidas pelas frentes de obras ou então por motivos de risco. Como a maioria dos conjuntos habitacionais para atendimento definitivo dessa população não foi sequer iniciado, desde então, a mesma é atendida por meio do auxílio aluguel pago mensalmente pela SP Urbanismo, sem garantias de quando conseguirão sua unidade habitacional.

Entre abril e maio de 2013 foram entregues apenas os conjuntos habitacionais Iguaçu (19 unidades), Corruínas (244 unidades), Jardim Edite I (252 unidades) e Gutemberg (19 unidades), totalizando 534 unidades em 13 anos de OUCAE, um número quase insignificante frente ao enorme déficit de 8.424 unidades habitacionais existente na área, estabelecido pelo cadastramento de 2009. Os conjuntos Iguaçu e Gutemberg serviram para atender demandas diversas de remoções que se fizeram necessárias em núcleos que não se encontram entre os 16 prioritários.

O processo de execução das obras previstas no plano da operação foi marcado por protestos frequentes de moradores insatisfeitos com os altos gastos com obras viárias e poucas execuções de moradias voltadas para a população carente da região, conforme pode ser visto na Figura 34. A maioria das manifestações era contrária à realização do túnel, já que seus benefícios eram contestáveis, o montante previsto para sua construção era bastante significativo e o mesmo exigiria uma grande quantidade de desapropriações.

Figura 34 - Manifestações contra as obras do túnel



Fonte: Rede Brasil Atual (2012)⁴³



Fonte: Skyscrapercity (2010)⁴⁴

Em julho de 2013, o então Prefeito Fernando Haddad atendeu às diversas manifestações por parte da população e suspendeu a construção do túnel. Entre projeto, obra e desapropriações necessárias o túnel estava orçado em mais de R\$ 2 bilhões, em uma operação com previsão de arrecadação de R\$ 4,6 bilhões. Com o esgotamento do estoque de CEPACs nos setores mais atrativos e o comprometimento de quase todos os recursos financeiros disponíveis, viu-se a suspensão das obras como a saída mais viável para aquele momento. Entretanto, a falta de planejamento da operação fica clara ao ver que quase R\$ 80 milhões já haviam sido gastos e casas já haviam sido desapropriadas, em uma obra que não tinha mais nem previsão de quando seria executada.

Com a suspensão do túnel, as grandes empreiteiras perderam o interesse na execução da obra, uma vez que apenas os conjuntos habitacionais eram considerados não rentáveis para as mesmas. Assim, o governo municipal passa a buscar recursos junto ao governo federal, por meio de programas como o Minha Casa Minha Vida, para tentar viabilizar os conjuntos que estavam em andamento, contrariando totalmente a lógica da operação de se autofinanciar.

⁴³ Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2012/04/sp-obra-que-vai-retirar-cerca-de-50-mil-pessoas-foi-201csoco-no-estomago201d-diz-morador-do-jabaquara>> Acesso em: 13 fev. 2018.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=678294&page=3>> Acesso em: 13 fev. 2018

Dessa forma, a política habitacional voltada para a região da OUCAE fica estagnada durante quase três anos, até que um cenário de crise macroeconômica, agravado pela Operação Lava Jato⁴⁵, faz com que as empreiteiras se interessem em voltar a negociar com a Prefeitura a construção dos conjuntos habitacionais. Em 2014, é aprovado o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o qual traz modificações na forma de implantação do instrumento OUC. Essas modificações, seus impactos e a situação atual da questão habitacional da região serão discutidos no próximo tópico.

4.5 A OUCAE após 2014

Em 2009, ainda durante o mandato de Gilberto Kassab, iniciou-se a elaboração do projeto de revisão do Plano Diretor de 2002, aprovado durante a gestão de Marta Suplicy. Esse projeto foi paralisado diversas vezes durante sua tramitação, devido à forte oposição da sociedade civil e do Ministério Público, os quais alegavam falta de transparência nas discussões propostas.

Em 2013, quando a gestão de Fernando Haddad assumiu a prefeitura do município, foi solicitado o arquivamento da proposta que estava em tramitação na Câmara, para que a atual gestão pudesse elaborar um novo projeto de revisão do plano, projeto esse que estava presente no plano de metas elaborado pelo prefeito durante sua candidatura. Assim, em 2014, foi aprovado o novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, por meio da Lei 16.050/2014.

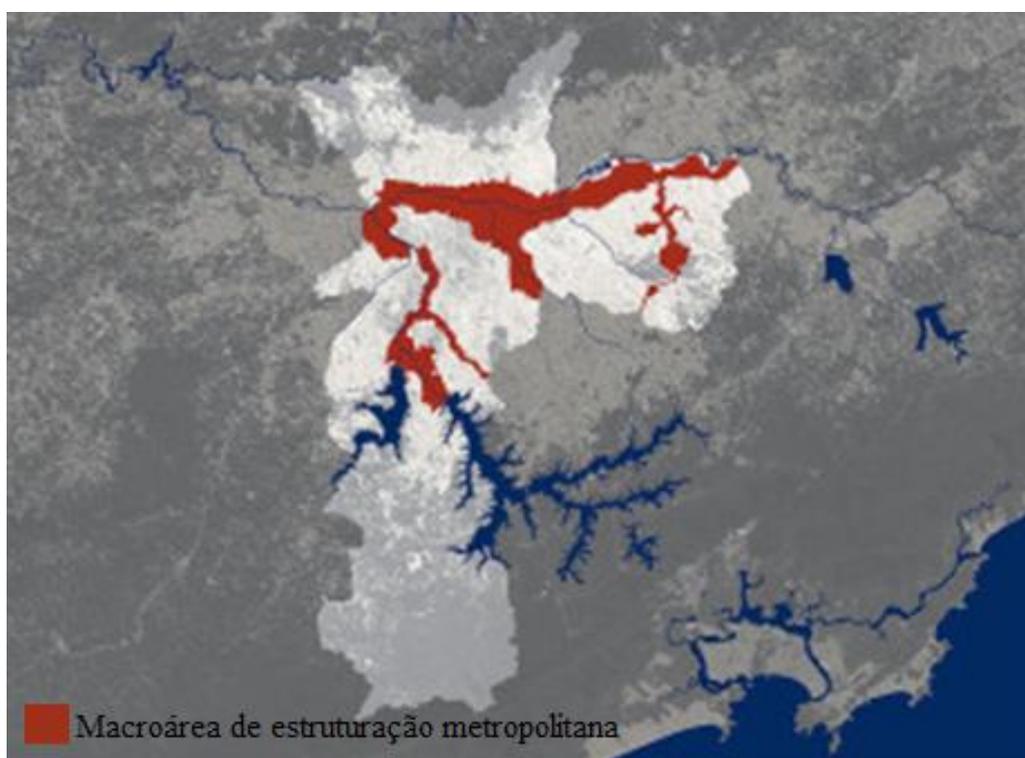
Esse plano contou com um amplo processo participativo, quando comparado às experiências anteriores de participação social na gestão urbana do município. No total, foram realizadas 114 audiências públicas, que registraram a participação de mais de 25 mil pessoas. Caso não haja modificações, os objetivos desse plano deverão ser alcançados até o ano 2029 e os princípios trazidos pelo mesmo são a função social da cidade e da propriedade, o direito à cidade, a gestão democrática e a equidade e inclusão social e territorial.

Os objetivos só serão atingidos por meio de uma combinação de estratégias que visem à requalificação urbana da cidade, como por exemplo, o combate às terras ociosas, que não cumprem sua função social, a orientação do crescimento da cidade nas proximidades do transporte público, uma forte participação popular nas decisões da política urbana municipal e a implantação de uma política habitacional realmente efetiva (SÃO PAULO, 2014).

⁴⁵ A Operação Lava Jato teve início em 2014 e corresponde a um conjunto de investigações conduzido pela Polícia Federal, com o objetivo de apurar um esquema de lavagem de dinheiro que movimentou bilhões de reais em propina e envolveu algumas das maiores empresas públicas e privadas do país, com destaque para as grandes empreiteiras do ramo da construção civil.

Nele, foi definida a ‘Macroárea de Estruturação Metropolitana’, destacada em vermelho na Figura 35, situada totalmente na zona urbana da cidade e que apresenta um papel estratégico na reestruturação da cidade, uma vez que se caracteriza pela presença de atividades econômicas e espaços produtivos em transformação, além de concentrar os principais eixos que fazem a articulação da cidade com a RMSP. De acordo com a municipalidade, há uma subutilização desse espaço do ponto de vista da oferta de equipamentos sociais e de usos habitacionais, gerando um grave desequilíbrio que impacta a cidade como um todo.

Figura 35 - Macroárea de Estruturação Metropolitana



Fonte: SÃO PAULO (2014)

É nessa área que se localizam as OUCs em andamento e que, obrigatoriamente, devem ser implantadas as futuras operações da cidade, deixando clara a concentração das mesmas na região do centro expandido de São Paulo. De acordo com o PDE de 2014, o instrumento tem como finalidade a otimização de áreas subutilizadas, implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano, além de equipamentos públicos sociais, espaços públicos e áreas verdes, promoção de Empreendimentos de Habitação Social, urbanização e regularização de assentamentos precários e promoção do desenvolvimento econômico de áreas, visando a geração de empregos (SÃO PAULO, 2014).

Além disso, o novo PDE trouxe algumas mudanças em relação a pontos que eram bastante questionados nas OUCs já implantadas, como por exemplo, a escassez de recursos destinada à implantação de habitação social e a obrigatoriedade de aplicação do dinheiro da OUC unicamente dentro do seu perímetro, gerando reinvestimento em uma área já desenvolvida. Essas mudanças trazidas pela Lei 16.050/2014 podem ser observadas abaixo:

Art. 141. A lei específica que regulamentar cada Operação Urbana Consorciada deve atender aos objetivos e diretrizes estabelecidos nesta lei e conter no mínimo:

I - delimitação do perímetro de abrangência da Operação Urbana Consorciada;

II - delimitação do perímetro expandido no qual serão realizados investimentos, com recursos da própria Operação Urbana Consorciada, que atendam às necessidades habitacionais da população de baixa renda e melhorem as condições dos sistemas ambientais, de drenagem, de saneamento e de mobilidade, entre outros;

[...]

Parágrafo único. O perímetro expandido mencionado no inciso II poderá extrapolar os limites da Macroárea de Estruturação Metropolitana.

Art. 142. Os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso XII do artigo anterior serão aplicados exclusivamente na implantação do Programa De Intervenções Urbanas previsto na lei de criação da Operação Urbana Consorciada.

§ 1º No mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos arrecadados deverão ser aplicados em Habitação de Interesse Social no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da Operação Urbana Consorciada, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes (SÃO PAULO, 2014, Art. 141 e 142).

Ao pensar no campo da habitação, é de extrema importância a obrigatoriedade de destinação de 25% dos recursos arrecadados com CEPACs para produção e aquisição de lotes destinados a produzir HIS em áreas bem localizadas. O PDE, entretanto, se contradiz ao impor que as novas OUCs estejam localizadas em uma área já consolidada da cidade, impossibilitando que o instrumento seja utilizado em regiões periféricas, com a finalidade de requalificar ou dar novos usos para regiões degradadas e carentes de infraestrutura.

Conforme explicado por Fix (2007), a própria municipalidade garante condições para que o capital privado esteja cada vez mais presente na condução da gestão urbana, dificultando que o plano urbanístico seja colocado em prática de forma efetiva. Soma-se a isso a questão da descontinuidade administrativa, que se traduz, muitas vezes, em uma mudança radical das prioridades, bem como em interrupções de projetos, obras e serviços públicos em andamento. No caso de São Paulo, menos de três anos após a aprovação do plano, a prefeitura foi assumida por João Dória (2017-2018), o qual demonstrou logo no início de seu mandato, prioridades bastante divergentes daquelas que vinham sendo colocadas em prática na cidade durante a gestão de Fernando Haddad.

4.5.1 Os CEPACs na OUCAE

O último leilão de CEPACs ocorrido na OUCAE foi realizado em 2012, período em que o setor da construção civil encontrava-se aquecido. Para utilizar os certificados de potencial adicional de construção adquiridos, é necessário que os mesmos sejam vinculados a um projeto de edificação específico, que será submetido para aprovação por parte da Prefeitura. Os anos de 2012 e 2013 apresentaram uma grande quantidade de vinculação de CEPACs, pois diversos empreendimentos iniciaram suas construções nesse período, devido ao cenário econômico favorável. A partir de 2014, entretanto, a economia passa a dar sinais de desaceleração, o que impacta diretamente nos processos de vinculação de CEPACs na área da OUCAE, que caem de maneira considerável nos anos seguintes.

O cenário atual da OUCAE é bastante desanimador do ponto de vista financeiro, conforme exposto pela Tabela 7. Os recursos arrecadados com a venda de CEPACs já estão no final e o que resta já está comprometido com as obras em andamento. Os estoques de CEPACs disponíveis para venda nos setores de maior interesse – Marginal Pinheiros, Berrini, Chucri Zaidan e Brooklin – já estão praticamente esgotados. Já o estoque no setor Jabaquara encontra-se quase que todo disponível para venda. Entretanto, as favelas existentes no perímetro, bem como os atrasos e incertezas em relação às obras de HIS que relocarão essa população, acabam segurando a venda do potencial construtivo adicional da região, o que gera problemas no caixa da operação.

Tabela 7 - Estoque máximo e estoque consumido por setor até 22/12/2017

Setores	Estoque máximo por setor	Estoque consumido	
		Residencial	Não Residencial
Brooklin	1.500.000	670.309,30	137.018,27
Berrini	250.000	61.869,69	174.235,22
Marginal Pinheiros	600.000	173.176,73	249.752,38
Chucri Zaidan	2.000.000	504.815,22	1.278.742,32
		1.410.170,94	1.839.748,19
Subtotal permitido	3.250.000	3.249.919,13	
Jabaquara	500.000	7.709,85	0,00
Total permitido	3.750.000	3.257.628,98	

Fonte: SP Urbanismo (2017)

É importante salientar que o único setor que teve um teto fixo estipulado foi o Jabaquara. Para os demais setores apenas foi definido um teto máximo que poderia ser vendido, até que se atingisse o total de 3.750.000 m², quando considerado os 500.000 m² reservados para o setor Jabaquara. No Estudo de Viabilidade⁴⁶ da OUCAE, realizado em 2008, foi apontado o alto potencial de verticalização do setor Jabaquara, uma vez que o mesmo era predominantemente ocupado por áreas residenciais horizontais de baixas densidades.

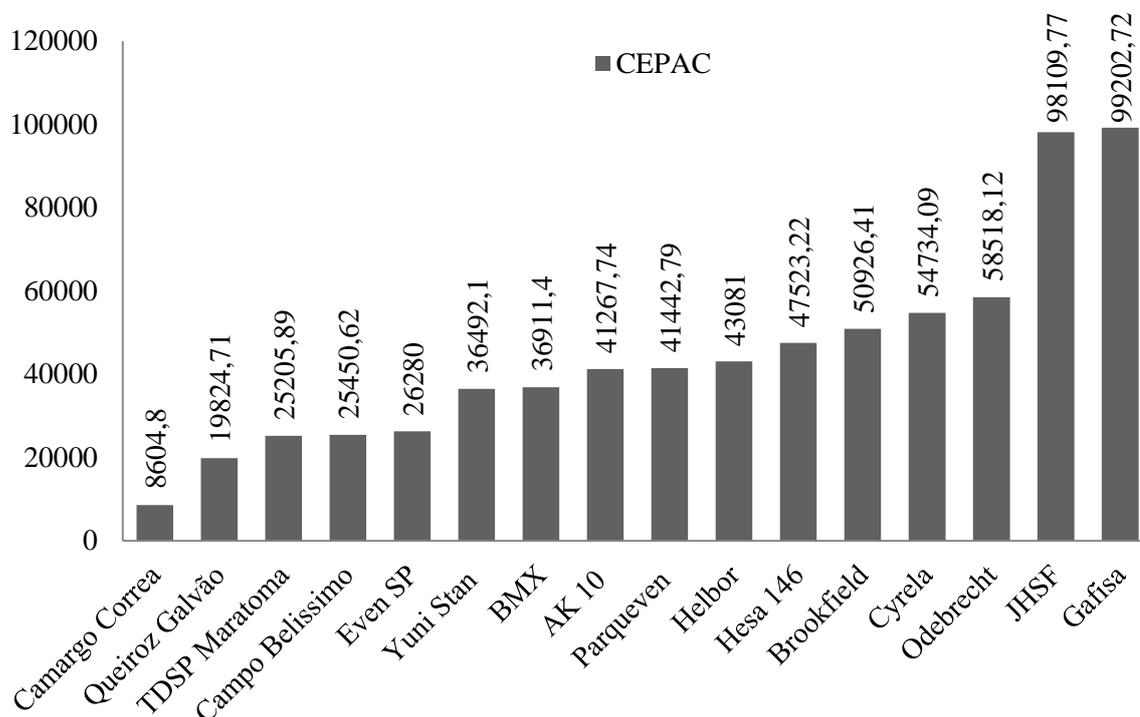
Assim, fica claro que a implantação do parque na área do Jabaquara não foi pensada para levar lazer a população que será relocada nos conjuntos habitacionais dessa região. Desde o início, essa foi a forma encontrada para valorizar os setores menos privilegiados pelas grandes obras viárias e de infraestrutura. Com o parque, o poder público conseguirá a valorização da região, juntamente com a erradicação dos maiores núcleos de favela, aqueles que mais ‘incomodam’ e travam a venda do potencial construtivo adicional desse setor. Assim, essa população sairá da área que mais sofrerá valorização quando a obra estiver concluída, será relocada em áreas menos valorizadas desse perímetro e liberará o local mais valorizado para grandes empreendimentos imobiliários.

Ao analisar os processos de vinculação de CEPACs disponibilizados pela SP Urbanismo, foi possível verificar que a primeira vinculação no âmbito da OUCAE ocorreu em agosto de 2005, no setor Berrini que já se encontrava bastante desenvolvido devido à Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Além disso, foi possível observar que 43% do total de CEPACs

⁴⁶ Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/cepac/oucae_estudo_de_viabilidade.pdf>

vendidos foram destinados a fins residenciais e adquiridos por conhecidas construtoras do cenário nacional, envolvidas em grandes escândalos de corrupção e também nas obras públicas da própria operação, como por exemplo, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e Odebrecht. As incorporadoras JHSF e Gafisa se destacam pela grande quantidade de CEPACs comprados nos leilões realizados. O Gráfico 3 mostra as principais compradoras de CEPACs dentro da OUCAE.

Gráfico 3 - Principais empresas compradoras de CEPACs



Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

Diante do atual cenário de esgotamento dos recursos financeiros da OUCAE, o poder público, juntamente com o GGOUCAE, elaboraram o Projeto de Lei 722/2015 (SÃO PAULO, 2015), que tem como foco principal a colocação de novos estoques de potencial adicional de construção nos principais setores da operação. A quantidade de CEPAC que será colocada à venda ainda não foi decidida, já que as discussões se estendem há quase três anos. Com a venda de novos estoques, pretende-se arrecadar um montante suficiente que possibilite dar prosseguimento às obras da operação.

4.5.2 O projeto de intervenção e as obras realizadas na OUCAE

A partir de 2014, diversas obras previstas no programa de intervenções da OUCAE foram concluídas e outras foram iniciadas, porém, ainda não finalizadas, conforme pode ser visto nas Figuras 36 a 39. As pontes Laguna e Itapaiúna foram entregues em 2016, já o prolongamento da Avenida Chucrí Zaidan está em fase de finalização. O prolongamento da Avenida Roberto Marinho, o Via Parque e a canalização do córrego Água Espraiada são obras que estão em andamento e acontecendo de forma concomitante.

Figura 36 - Ponte Laguna



Figura 37 - Ponte Itapaiúna



Fonte: SP Urbanismo (2016)⁴⁷

Figura 38 - Canalização do córrego Água Espraiada



Figura 39 - Prolongamento Avenida Chucrí Zaidan



Fonte: SP Urbanismo (2017)⁴⁸

O atual estágio de falta de recursos financeiros em que a OUCAE se encontra deixa uma série de dúvidas sobre a conclusão das obras que estão em andamento, já que o dinheiro existente em caixa não será suficiente para finalizá-las. Existe a possibilidade das obras da

⁴⁷ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/GGOUCAE_42a_RO_2016_11_29_apresentacao_final.pdf> Acesso em: 20 fev. 2018.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2017/GGOUCAE_45a_RO_2017_08_30_apresentacao.pdf> Acesso em: 20 fev. 2018

operação passarem para responsabilidade da Prefeitura quando os recursos chegarem ao fim, o que contrariaria totalmente a lógica do autofinanciamento contida no discurso da OUC. Conforme será mostrado a seguir, a incerteza maior está na questão habitacional, já que um número baixíssimo de famílias obteve atendimento definitivo por parte do poder público e com o fim dos recursos, as possibilidades de atendimento se tornam cada vez mais distantes.

4.5.3 A questão habitacional

Com a retomada das negociações entre empreiteiras e Prefeitura, ficou acordado que os consórcios continuariam com a divisão de lotes estabelecida inicialmente. Como a construção do túnel foi suspensa, cada um ficou responsável pela obra de uma parte do parque linear, além das mil unidades habitacionais. Nesse acordo, apenas 4.000 unidades habitacionais seriam construídas, para um déficit habitacional estipulado em quase 8.500 unidades na região.

Esse quadro, entretanto, se agrava ainda mais em 2014, ano em que a SEHAB realiza um novo sobrevôo na área como forma de monitorar a situação dos assentamentos irregulares. Nesse novo cadastramento, chega-se ao número de 6.000 novas famílias em situação irregular, as quais foram chamadas pelo poder público de N.O. (Novas Ocupações). Além disso, em entrevista realizada durante o trabalho com uma das líderes comunitárias⁴⁹ da região, foi informado que atualmente já existem os chamados N.N.O., que são famílias que se assentaram após o sobrevôo de 2014 e que não constam em nenhum cadastramento oficial feito pela Prefeitura. Mesmo com o agravamento da questão habitacional, apenas as 8.424 famílias cadastradas em 2009 são consideradas para receberem atendimento definitivo dentro do contexto da operação.

Com as famílias em situação N.O., ainda durante o governo Haddad, foi negociada uma indenização no valor de R\$ 1.200 quando a remoção se fizer necessária, além de um cadastro na COHAB, para atendimento futuro em localidades diversas da cidade. Já aos N.N.O. não é destinado nenhum tipo de atendimento, uma vez que a prefeitura considera que os mesmos ocuparam o local já sabendo dos projetos que estavam previstos para a área.

Para que as quase 8.500 famílias pudessem ser atendidas, a COHAB também se responsabilizaria pela execução de 4.083 unidades, além das 2.100 acordadas com o Metrô e CDHU, como condição para que a operação prestasse auxílio financeiro às obras da Linha 17 – Ouro e que seriam destinadas, preferencialmente, às famílias que fossem atingidas por essa

⁴⁹ Entrevista realizada com a moradora S.N. no dia 17 jan. 2018.

obra específica. Caso esse cenário se concretizasse, seriam construídas 10.183 moradias, ou seja, um número superior ao déficit inicial estipulado para a área, uma vez que a inclusão das obras do Metrô no âmbito da OUCAE afetou núcleos que não estavam previstos inicialmente. No Quadro 2 é apresentado um resumo do modo como foi cadastrado e distribuído o atendimento habitacional na região da OUCAE.

Quadro 2 - Quadro-resumo da situação habitacional na área da OUCAE

COM DIREITO À ATENDIMENTO HABITACIONAL:		
Cadastramento 2009	→ Déficit 8.424 U.H.s	→ 16 núcleos removidos integralmente, além de remoções parciais
Inclusão do Monotrilho em 2012	→ Déficit adicional	→ Afetou núcleos não considerados no cadastramento de 2009
SEM DIREITO À ATENDIMENTO HABITACIONAL:		
Sobrevoo 2014	→ + 6.000 U.H.s: N.O.s	→ R\$ 1.200 + cadastro na COHAB para atendimento futuro
Após 2014	→ N.N.O.s	→ Não cadastrados pela Prefeitura

Fonte: elaboração própria

Com a retomada das frentes de obras pelos consórcios em 2016, as desapropriações se intensificaram em diversas comunidades, o que fez com que aumentasse o número de famílias assistidas por meio do auxílio aluguel. Atualmente, 1.903 famílias que foram cadastradas em 2009 dependem desse tipo de atendimento, ou seja, 22% dos atingidos pelas obras da OUCAE são assistidos dessa forma, paga com recursos arrecadados pela própria operação.

Além disso, o Metrô é responsável por arcar com o auxílio aluguel das famílias que foram removidas das comunidades afetadas pelas obras da Linha 17 – Ouro, entretanto, as informações prestadas pelo órgão são bastante inconsistentes, mas estima-se que aproximadamente 150 famílias dependam desse atendimento. Outro fato que chama atenção nas obras do monotrilho é o tratamento diferenciado dado aos diversos afetados. De acordo

com o Metrô, todos os moradores que residiam a menos de oito metros do local onde os pilares e vigas do monotrilho seriam instalados teriam de ser removidos. Um hipermercado bastante conhecido e um condomínio de luxo, entretanto, foram poupados da remoção mesmo estando localizados no perímetro condenado pela obra⁵⁰, deixando claros os interesses que estavam em jogo.

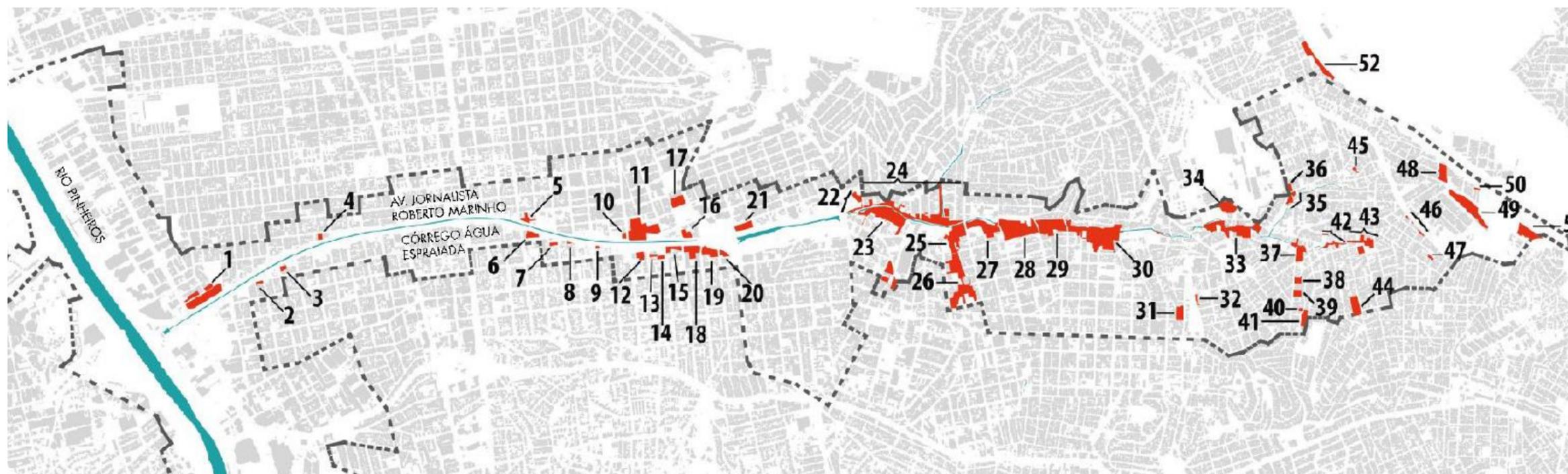
Devido à escassez de recursos vivida pela operação, durante a 2ª Reunião Extraordinária realizada pelo GGOUCAE em 19/07/2017, foram definidas as prioridades das obras de HIS para os anos 2017/2018, tendo em vista o dinheiro ainda disponível em caixa. Dessa forma, foi dada preferência à resolução da problemática habitacional que envolve os 16 núcleos diretamente afetados. Nesse momento, estavam em curso 676 ações de desapropriação no prolongamento da Avenida Roberto Marinho fora do cenário prioritário, sendo que 321 encontravam-se ajuizadas e 355 não ajuizadas. Assim, foi decidido que as ações de desapropriação que estavam em curso e que não haviam sido ajuizadas seriam suspensas, e os conjuntos habitacionais que estavam com suas obras iniciadas teriam prioridade de conclusão.

Conforme pode ser observado na Figura 40, existem 52 núcleos de favelas no perímetro da OUCAE, sendo que a maioria está localizada nos setores Jabaquara e Americanópolis. Os 16 núcleos escolhidos para remoção integral concentram, aproximadamente, 80% do déficit habitacional estipulado inicialmente na área. Além disso, das 1.903 famílias que recebem o auxílio aluguel por parte da Prefeitura, 1.843 residiam nesses núcleos e tiveram que ser removidas por conta das obras ou por risco.

Visando reduzir os gastos com esse tipo de auxílio, que compromete uma quantidade considerável de dinheiro da operação todos os meses, durante a 42ª Reunião Ordinária do GGOUCAE, realizada em 29/11/2016, foi definido que nos próximos empreendimentos entregues, a prioridade de atendimento seria das famílias que recebem o auxílio, já que uma ajuda que deveria ser provisória acaba se estendendo por tempo indeterminado com as incertezas e inseguranças que rondam as obras da operação.

⁵⁰ Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-10-20/obras-do-monotrilho-separam-familias-e-derrubam-comunidades-na-zona-sul-de-sp.html>> Acesso em: 28 fev. 2018.

Figura 40 - Mapeamento dos assentamentos irregulares na OUCAE 2009 – 2016



Fonte: Observatório de Remoções (2016)

1	Jardim Edite	16	Comando	31	Paraguai	46	Sinhazinha
2	Bartolomeu Feio	17	Buraco Quente	32	Afonso XIII	47	Sem nome
3	Gabriel de Lara	18	Zoião	33	Guian Corruíras	48	Imprensa Nilópolis
4	Niágara	19	Emboabas	34	Nova Minas Gerais	49	Imprensa Colonos
5	Volta Redonda	20	Cesar Ravasco	35	Pingo de Ouro	50	Jardim Lurdes
6	José dos Santos Jr.	21	Levanta Saia	36	Rua das Rolinhas	51	Dersa
7	Brooklin	22	Arco Verde	37	Fonte São Bento	52	Imigrantes ⁵¹
8	Água Espraiada II	23	Rocinha Paulistana	38	Sem nome		
9	Canãao	24	Beira Rio	39	Porto Seguro		
10	Campos União	25	Alba	40	Sem nome		
11	Sônia Ribeiro	26	Souza Dantas	41	Esmeralda Monteiro		
12	Bernardino de Campos	27	Babilônia	42	Americanópolis		
13	Linda Tv. Patrícia	28	Taquaritiba	43	Muzambinho		
14	Vila Rica	29	Henrique Mindlin	44	Cidade de Santos		
15	Água Espraiada	30	Vietnã	45	Vila Fachin		

⁵¹ Os assentamentos destacados com a cor vermelha correspondem aos que serão integralmente removidos.

De acordo com o mapa anterior, fica claro que os 16 núcleos que serão integralmente removidos são os maiores e mais populosos existentes na região da OUCAE. Na Tabela 8 apresenta-se a situação dos 16 núcleos com prioridade na resolução dos problemas habitacionais.

Tabela 8 - Situação habitacional em 31/07/2017 dos 16 núcleos prioritários

Favela	Auxílio Aluguel	Remanescentes	Atendidos
Arco Verde	0	19	0
Beira Rio	375	416	102
Babilônia	0	410	0
Henrique Mindlin	0	410	0
Nova Minas Gerais	1	0	244
Imigrantes	0	240	0
Americanópolis	0	42	0
Rocinha Paulistana	1054	22	74
Souza Dantas	48	686	0
Alba	40	581	0
Taquaritiba	66	549	0
Vietnã	186	763	0
Paraguai	0	90	0
Guian Corruíras	17	222	0
Fonte São Bento	41	82	0
Muzambinho	15	186	0
Total	1.843	4.718	420
		Total Geral	6981

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

A tabela acima evidencia a gravidade da questão habitacional dos 16 núcleos que serão removidos integralmente, já que das 8.424 famílias consideradas para atendimento, 6.561 estão concentradas nesses núcleos – 1.843 em auxílio aluguel e 4.718 morando nas favelas – além de contar com um número irrisório de famílias atendidas.

É importante lembrar que o Jardim Edite não faz parte do déficit habitacional cadastrado pela Prefeitura em 2009. Conforme já explicado, o conjunto habitacional surgiu após anos de lutas por parte dos moradores que não cederam às diversas pressões para que desocupassem o local. Dessa forma, os conjuntos Jardim Edite I e II não serviram às 8.424 famílias

cadastradas, porém, foram destinados a um núcleo de favela existente no âmbito da OUCAE. Além disso, os conjuntos Iguaçu e Gutemberg, entregues em 2013, atenderam demandas consideradas no déficit de 2009, entretanto, as famílias não residiam nos 16 núcleos prioritários. Assim, apenas 420 famílias dos núcleos prioritários receberam atendimento definitivo por parte do poder público. A Tabela 9 mostra os empreendimentos entregues até o momento e os núcleos de favelas que os mesmos atenderam.

Tabela 9 - Conjuntos habitacionais finalizados até Novembro/2017

Conjunto habitacional	Quantidade de famílias atendidas	Ano da entrega	Origem das famílias
Jardim Edite I	252	2013	Favela Jardim Edite
Corruíras	244	2013	Favela Nova Minas Gerais
Iguaçu	19	2013	-
Gutemberg	19	2013	-
Área 03	74	2016	Favela Rocinha Paulistana
Área 18	102	2016	Favela Beira Rio
Jardim Edite II	68	2017	Favela Jardim Edite

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

Em outubro de 2015 foi entregue o conjunto habitacional da Área 3, com 74 U.H.s e em junho de 2016, o conjunto referente à Área 18, com 102 U.H.s. Esses conjuntos destinaram-se a atender demandas provenientes das favelas Rocinha Paulistana e Beira Rio, duas das maiores comunidades da região, que estão entre os núcleos prioritários. Em junho de 2017 foi entregue o Jardim Edite II, com 68 U.H.s destinadas a abrigar as famílias que não haviam sido atendidas na primeira etapa do empreendimento. Ao somarmos as 534 unidades entregues em 2013, até o final de 2017 apenas 778 famílias foram atendidas de forma definitiva no âmbito da OUCAE, sendo que 420 são provenientes dos núcleos prioritários, ou seja, um atendimento extremamente tímido, quando se considera uma operação que está em curso há quase 17 anos.

No cenário de obras prioritárias estipulado pela SP Urbanismo, existem seis empreendimentos que estão com suas obras iniciadas: Estevão Baião e os conjuntos das áreas 27, 41, 42, 44 e 46. Quando finalizados, os mesmos atenderão 934 famílias que se encontram em auxílio aluguel em algum dos 16 núcleos habitacionais. Apenas 11 unidades habitacionais do Estevão Baião serão destinadas a atender famílias que recebem auxílio aluguel e foram consideradas no cadastramento de 2009, porém não são provenientes dos núcleos prioritários.

Além desses, o conjunto da Área 14 também está na lista de prioridades da Prefeitura. Suas obras ainda não foram iniciadas, mas o terreno já está disponível e seu projeto já está aprovado. Esse conjunto contará com 154 unidades habitacionais, porém, ainda não foi definido qual assentamento o mesmo irá atender e nem sua previsão de entrega. A numeração dada aos lotes desapropriados que receberão os conjuntos foi estipulada pela Prefeitura, apenas para facilitar a distribuição e identificação dos mesmos.

O conjunto habitacional Estevão Baião (Figura 41) localiza-se no setor Brooklin da OUCAE e não faz parte do pacote de unidades habitacionais acordadas com os consórcios, já que sua desapropriação foi realizada ainda em 2008 e sua obra iniciada em 2010. Devido a problemas financeiros provenientes de aditivos de contratos realizados durante a obra, o mesmo sofreu diversas paralisações. Durante quase toda a gestão de Fernando Haddad tentou-se acesso aos recursos federais do Minha Casa Minha Vida para que as obras pudessem continuar. No governo de João Dória as obras foram retomadas, porém em ritmo lento. A previsão é que o conjunto seja entregue até o final de 2018.

Figura 41 - Conjunto habitacional Estevão Baião



Fonte: Folhapress⁵²

Em relação às demais obras que encontram-se em andamento, o conjunto da área 46 já está em processo de acabamento e com previsão de entrega para abril de 2018. Já as obras das áreas 42 e 44 tem previsão de estarem concluídas em agosto de 2018, enquanto os conjuntos das áreas 27 e 41 serão entregues apenas no primeiro trimestre de 2019. As Figuras 42 a 45 ilustram o atual estágio das referidas obras

⁵² Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/12/1943982-conjunto-popular-engatinha-ha-quase-10-anos-na-zona-sul-de-sao-paulo.shtml>> Acesso em: 28 fev. 2018.

Figura 42 - Conjunto Área 27



Figura 43 - Conjunto Área 41



Fonte: SP Urbanismo (2017)⁵³

Figura 44 - Conjunto Área 42



Figura 45 - Conjunto Área 44



Fonte: SP Urbanismo (2017)⁵⁴

Em relação ao conjunto habitacional da área 46, mostrado nas Figuras 46 e 47, a SEHAB já realizou, juntamente com as lideranças, diversas reuniões com os moradores que serão reassentados no condomínio, inclusive com eleição de síndico. Esse projeto tinha previsão de conclusão em 2016, porém, com as paralisações devido ao cancelamento do túnel e a dificuldade de acesso aos recursos do Minha Casa Minha Vida, o mesmo será entregue com dois anos de atraso. Dessa forma, os recursos do programa federal entraram como complemento, pois a obra já havia sido iniciada sob responsabilidade do consórcio OAS/Cetenco.

⁵³ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2017/GGOUCAE_45a_RO_2017_08_30_apresentacao.pdf> Acesso em: 03 mar. 2018.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2017/GGOUCAE_45a_RO_2017_08_30_apresentacao.pdf> Acesso em: 03 mar. 2018.

Figura 46 - Conjunto Área 46



Fonte: Autora (2018)

Figura 47 - Conjunto Área 46



Fonte: Autora (2018)

Conforme mostrado pela Tabela 10, os conjuntos habitacionais que estão em obras servirão para atender 934 famílias. Os conjuntos entregues anteriormente atenderam moradores provenientes de uma mesma favela. A novidade desses novos empreendimentos que serão entregues a partir de abril de 2018 é que haverá uma mistura das demandas, ou seja, as famílias atendidas virão de diversos núcleos de favelas. As exceções são os conjuntos das áreas 41e 44, que serão ocupados por moradores das favelas Beira Rio e Rocinha Paulistana, respectivamente.

Das 934 unidades habitacionais que serão entregues até o primeiro trimestre de 2019, 904 são destinadas às famílias provenientes dos 16 núcleos habitacionais prioritários. As 19 famílias que não foram atendidas em nenhuma das duas fases do Jardim Edite receberão seus apartamentos no conjunto Estevão Baião. Além dessas, outras 11 famílias que se encontram em auxílio aluguel, porém não são residentes dos núcleos prioritários, também serão atendidas nesse conjunto.

Tabela 10 - Conjuntos HIS em obras na OUCAE – explicar tabela

Conjunto habitacional	Quantidade de famílias atendidas	Demanda
Estevão Baião	300	270 Rocinha Paulistana 19 Jardim Edite 11 demandas externas
Área 27	50	1 Nova Minas Gerais 17 Guian Corruíras 31 Fonte São Bento 1 Muzambinho
Área 41	116	116 Beira Rio
Área 42	44	15 Rocinha Paulistana 15 Beira Rio 14 Muzambinho
Área 44	170	170 Rocinha Paulistana
Área 46	254	19 Alba 20 Souza Dantas 9 Babilônia 20 Taquaritiba 186 Vietnã
TOTAL	934	

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

Após a entrega desses conjuntos, o futuro das obras de habitação social da OUCAE é bastante incerto. Os recursos financeiros estão chegando ao final e a SP Urbanismo não estipula quando as próximas unidades terão suas construções iniciadas. Caso as previsões do poder público se concretizem, essas 934 famílias serão atendidas, no máximo, até o primeiro trimestre de 2019. Ao somar as 778 famílias já atendidas, com essas que receberão atendimento, em 2019, após 18 anos que a OUCAE estará em vigor, 1.712 famílias terão recebido atendimento definitivo, ou seja, menos de 20% do déficit inicial considerado para a área.

Atualmente, 1.903 famílias que precisaram ser removidas de suas casas recebem auxílio aluguel, que é pago todos os meses com dinheiro do caixa da operação. Com a entrega dos empreendimentos em construção, em 2019 a SP Urbanismo estima reduzir em 52% a quantidade de famílias que recebem esse tipo de atendimento, conforme mostrado pela Tabela 11. Das 934 unidades habitacionais que estão em construção, 895 serão destinadas às famílias que estão nessa situação.

Tabela 11 - Famílias atendidas por auxílio aluguel em 2017 e perspectiva da SP Urbanismo para 2019

	Auxílio Aluguel 2017	Auxílio Aluguel 2019
Beira Rio	375	244
Nova Minas Gerais	1	0
Rocinha Paulistana	1054	599
Souza Dantas	48	28
Alba	40	21
Taquaritiba	66	46
Vietnã	186	0
Guian Corruíras	17	0
Fonte São Bento	41	10
Muzambinho	15	0
Demandas externas	60	49
Total	1903	997

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos por SP Urbanismo (2017)

Mesmo que a diminuição do valor gasto com auxílio aluguel seja positivo, não se tem garantia de quando os próximos conjuntos habitacionais terão suas obras iniciadas. Muitos se encontram com projetos já aprovados na Prefeitura, entretanto, a atual falta de recursos que a operação se encontra, inviabiliza as construções dos mesmos.

Os investimentos no campo habitacional foram bastante tímidos, porém há contradições que ficam evidentes quando se analisa o valor investido em habitação e a quantidade de unidades produzidas. As 778 moradias entregues até 2017 tiveram um custo médio unitário de R\$ 228 mil. Quando se analisa isoladamente o conjunto habitacional Jardim Edite, chega-se ao valor de R\$ 276 mil por unidade, ou seja, valores muito altos quando comparados ao teto de financiamento da Faixa 1 do Minha Casa Minha Vida, estipulado em torno de R\$ 96 mil, variando de acordo com a região.

Nesse sentido, levanta-se a discussão em torno da qualidade arquitetônica aplicada aos conjuntos implantados na área da operação, 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.

Outra grande contradição existente na operação refere-se às desapropriações das áreas destinadas à implantação dos conjuntos de HIS. Foi gasto um montante considerável com esses processos, entretanto, Mendonça (2017) expõe a grande quantidade de terrenos de propriedade do DER – SP dentro do perímetro da OUCAE que se encontram na lista de imóveis a serem leiloados, como forma de compor um ‘banco de terrenos’ para a implantação das PPPs habitacionais que o Estado pretende implantar. Esses terrenos foram valorizados justamente pela implantação da OUCAE, o que irá gerar um maior retorno financeiro quando forem leiloados. Dessa forma, o Governo do Estado de São Paulo opta pela abertura de novas frentes de expansão imobiliária, ao invés de realizar parcerias com a Prefeitura, que vem desapropriando diversos terrenos na região para a construção dos conjuntos previstos pela OUCAE.

A falta de planejamento com a questão habitacional fica ainda mais evidente quando se analisa o montante já gasto com as desapropriações nos espaços destinados a implantação dos conjuntos habitacionais que relocarão a população das favelas da região. Diversos terrenos encontram-se com o processo de desapropriação concluído e prontos para início das obras, uma vez que diversas áreas já estão com os projetos aprovados, entretanto, com a escassez de recursos, não há previsão de quando as construções serão iniciadas. Essa situação complica ainda mais a questão financeira da operação, já que a Prefeitura gasta um montante considerável de recursos todos os meses com a fiscalização para que essas áreas não sejam invadidas. As Figuras 48 e 49 são exemplos de áreas já desapropriadas que estão à espera dos conjuntos de habitação de interesse social.

Figura 48 - Área desapropriada



Autora (2018)

Figura 49 - Área desapropriada



Autora (2018)

A partir da gestão Haddad, tentou-se diminuir os custos envolvidos nas obras e projetos habitacionais da área, por meio da ampliação das escalas dos conjuntos, como forma de atenderem a quantidades maiores de famílias. Além disso, buscou-se recursos junto ao programa federal Minha Casa Minha Vida, uma vez que a problemática financeira ficou evidente. A Tabela 12 mostra um resumo do balanço financeiro da operação, deixando claro o desequilíbrio existente.

Tabela 12 - Resumo do balanço financeiro OUCAE em 30/11/2017

Previsão total de gastos (intervencões concluídas + intervenções em adamento)	Executado	A executar
R\$ 8.363.554.585	R\$ 3.567.453.648,37	R\$ 4.837.174.612
Total Arrecadado (CEPACs + colocação privada de CEPACs)	Total Gasto	Saldo Atual
R\$ 3.899.385.827,29	R\$ 3.567.453.648,37	R\$ 331.932.178,92
Déficit (A executar – Saldo Atual)		R\$ 4.505.242.433,08

Fonte: SP Urbanismo (2017)

Ao comparar o saldo atual com a previsão do que necessita ser executado, chega-se a um déficit de mais de R\$ 4 bilhões. Os estoques de CEPAC já se encontram quase que esgotados e o que resta no setor Jabaquara, mesmo que fosse vendido ao preço mais alto já registrado nos leilões de CEPAC, seria suficiente para cobrir uma parte muito pequena desse montante.

Os setores Marginal Pinheiros, Berrini, Chucri Zaidan e Brooklin sofreram alta valorização desde o início da OUCAE devido às grandes obras viárias e de infraestrutura implantadas nessas regiões. A priorização dada às grandes obras fica clara ao analisar o Anexo A, no qual são apontados os gastos envolvidos durante toda a operação com as intervenções concluídas e as que se encontram em andamento. O valor investido em obras viárias e de infraestrutura corresponde a mais de 70% do total gasto na operação. Assim, por meio de instrumentos de planejamento urbano aliados às grandes obras viárias, o Estado atua no sentido de criar as chamadas ‘novas localizações’ (Villaça, 2004), deixando evidente o caráter segregador do processo ao decidir pela remoção das favelas como forma de abrir espaço para os grandes investimentos privados.

Enquanto o Projeto de Lei que visa a disponibilização de novos estoques de CEPACs para venda não é votado pela Câmara, as perspectivas da OUCAE são bastante desanimadoras do

ponto de vista do atendimento social à população carente afetada pelas obras. O horizonte temporal definido pelo poder público com os recursos que se tem em caixa é dezembro de 2018. Caso o PL 722/2015 (SÃO PAULO, 2015b) não seja aprovado, a partir dessa data os projetos serão paralisados e os compromissos sociais, como por exemplo, o auxílio aluguel, serão assumidos pela Prefeitura, por meio de recursos provenientes do orçamento municipal.

As 4.083 unidades de responsabilidade da COHAB não tem previsão de quando serão concluídas. Apenas 15 áreas, que totalizarão 884 unidades, estão com projetos aprovados, porém sem previsão de quando as obras serão iniciadas, pois também dependem de recursos da OUCAE. Além disso, há o agravante do contrato firmado entre Metrô e SP Urbanismo, que mesmo com o aporte de dinheiro da operação nas obras da Linha 17, não cumpriu o acordo de produção habitacional destinada a atender às famílias afetadas por essa obra.

Durante 16 anos, em um período no qual a arrecadação atingiu valores nunca vistos antes em uma Operação Urbana Consorciada, apenas 778 famílias foram atendidas. Essa situação deixa um clima de incertezas e inseguranças para a população que acreditou nas promessas da operação e espera há anos por uma moradia digna. A OUCAE pode ter transformado a região em uma nova centralidade, a qual representou São Paulo no cenário das cidades globais e da mundialização financeira. Entretanto, ficou clara a estreita cooperação entre setor público e setor imobiliário, o que resultou na implantação de grandes obras viárias, como forma de valorizar ainda mais a região. Ao deixar em segundo plano o caráter social, colaborou ainda mais para o processo de exclusão socioespacial na maior cidade brasileira.

5. BALANÇO DOS CONFLITOS EM TORNO DA OUCAE

5.1 Contextualização

A partir da exposição dos dados referentes à questão habitacional no capítulo anterior, essa parte do trabalho visa discutir os conflitos surgidos ao longo da vigência da OUCAE. Como forma de embasar essa discussão, foram realizadas conversas com os representantes da Associação dos Moradores de Favelas⁵⁵ e do Fórum de Lideranças⁵⁶ da referida operação, as quais foram bastante esclarecedoras e serviram para compreender a visão que os mesmos têm sobre o plano urbanístico pensado para a região.

Foi elaborado um roteiro inicial, como forma de nortear a conversa com base em pontos considerados relevantes para a pesquisa. Além disso, as atas das reuniões do GGOUCAE dos últimos dois anos (2016/2017) também foram analisadas, como forma de verificar os pontos importantes que foram discutidos em relação à questão habitacional dentro da operação. Esse período foi escolhido, pois compreende o final da gestão de Fernando Haddad e o primeiro ano da gestão de João Dória. Além disso, 2016 foi o ano de retomada das obras de HIS, que ficaram praticamente paradas durante quase três anos.

O Fórum de Lideranças foi criado pela SEHAB em 2009, como parte do plano de trabalho social realizado para a área da OUCAE, no momento em que houve mudanças significativas nos projetos da operação e se fez necessária a realização de cadastramento da população afetada pelas obras para que as remoções fossem viabilizadas. A primeira etapa consistiu em um trabalho de campo nas comunidades por parte dos funcionários da SEHAB, como forma de identificar as lideranças de cada núcleo e buscar locais para que as primeiras reuniões pudessem ser realizadas.

Na segunda etapa foi realizado o Programa de Capacitação de Lideranças, com o objetivo de explicar aos líderes de cada comunidade o papel que os mesmos teriam na operação. Além disso, foram feitas diversas reuniões com os moradores, com o intuito de esclarecer o conceito de Operação Urbana Consorciada e o processo de cadastramento das famílias. O Fórum de Lideranças surge nesse contexto, para que a Prefeitura realizasse a capacitação, juntamente com discussões em torno do processo de implantação das obras da operação. Já a Associação dos Moradores de Favelas do perímetro da OUCAE é um espaço para que os problemas e projetos pensados para a região possam ser discutidos entre todos os moradores, juntamente com as lideranças.

⁵⁵ S.N. é a atual representante da Associação dos Moradores de Favelas no Grupo Gestor da Operação Urbana Consorciada Água Espreada (GGOUCAE) e síndica do condomínio Corruíras desde 2013.

⁵⁶ J.V. é representante do Fórum de Lideranças desde 1999 e morador da comunidade Vietnã desde 1987.

O Grupo Gestor da Operação Urbana Consorciada Água Espreada (GGOUCAE) foi criado juntamente com a operação, em 2001. É composto por nove representantes da sociedade civil (Movimento Defenda São Paulo, Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto de Engenharia (IE), Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP), Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis (Secovi), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU – USP), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União dos Movimentos de Moradia (UMM) e Associação dos Moradores de Favela – perímetro OUCAE) e nove representantes do poder público (São Paulo Urbanismo, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Finanças, Secretaria de Transportes, Secretaria do Verde e Meio Ambiente, Secretaria de Habitação, Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, Subprefeitura Jabaquara e Subprefeitura Santo Amaro).

O GGOUCAE tem reuniões a cada 90 dias com a função de formular e acompanhar o andamento das intervenções previstas no programa de obras da operação. A primeira reunião foi realizada no dia 27/03/2003 e até o momento ocorreram 46 reuniões ordinárias, além de três de caráter extraordinário. Durante 2016 foram realizadas quatro reuniões ordinárias, já em 2017 aconteceram quatro reuniões ordinárias, além de três extraordinárias, totalizando onze reuniões durante o período analisado.

Em relação ao GGOUCAE é importante notar que o mesmo não conta com representantes de órgãos importantes no contexto da operação, como por exemplo, a COHAB, a CDHU e o Metrô. Mesmo que as tratativas com esses órgãos tenham surgido quando a OUCAE já estava em andamento, era de fundamental importância que os mesmos tivessem representatividade formal, já que estão envolvidos diretamente nas obras habitacionais da operação.

Com a falta de recursos vivida na atual fase, o GGOUCAE assume um caráter mais informativo que deliberativo. Os representantes da Prefeitura são responsáveis por expor o andamento das obras definidas como prioritárias, já que não há previsão de novas obras, além das iniciadas. Já os representantes da sociedade civil ligados aos movimentos de luta por moradia exercem uma cobrança constante para que a questão habitacional seja tratada como prioritária, assim como garantido pela lei e para que as obras em andamento sejam concluídas com brevidade.

As três reuniões extraordinárias realizadas durante o ano de 2017 tiveram como foco principal a revisão do Projeto de Lei 722/2015, para que o mesmo pudesse ser enviado para votação na Câmara. Esse projeto visa o lançamento de novos estoques de CEPACs para

comercialização e está em tramitação há quase três anos, entretanto, discussões polêmicas têm colaborado para que o mesmo não seja finalizado.

Exemplo disso é o conflito de interesses existente entre os representantes do mercado imobiliário e da sociedade civil. O Secovi e a APEOP defendem que a cota de solidariedade⁵⁷ proposta pelo PDE de 2014, não se aplique na área da OUCAE, já que isso acarretaria em altos custos para os empreendedores privados. Os representantes do IAB e da FAU – USP, entretanto, brigam para que a mesma seja exigida, já que a cota tem como propósito justamente a produção de HIS, um dos maiores problemas encontrados na OUCAE.

Mesmo que a questão ainda não tenha sido decidida, o poder de influência que o capital privado exerce sobre o planejamento urbano já é conhecido na sociedade brasileira. Na busca por novas fontes de financiamento para o desenvolvimento urbano, principalmente após a reestruturação produtiva global dos anos 1970 e 1980, o poder público cria uma série de possibilidades para que os atores privados penetrem cada vez mais na gestão municipal.

Dessa forma, um Estado que deveria balancear interesses diversos e mediar conflitos, passa a ter seu papel reduzido frente ao crescimento da participação do capital privado no processo de ordenamento do território. Assim, a importação de modelos internacionais, sem levar em consideração a parcela da população brasileira que não tem acesso ao mercado formal de moradias, faz com que o fortalecimento do poder do mercado e a diminuição do papel do Estado evidenciem ainda mais o abismo social existente no país (MARICATO; FERREIRA, 2002).

Ferreira (2017) destaca os dois capitais mais influentes na produção do espaço urbano: o capital imobiliário e o capital das grandes construções – ligado diretamente às conhecidas empreiteiras do cenário nacional, que não coincidentemente estão entre as principais financiadoras das campanhas eleitorais do país. O ex-prefeito da cidade de São Paulo, Fernando Haddad⁵⁸, descreve essa promíscua relação existente entre Estado e capital privado da seguinte forma: “O poder político e o poder econômico sentam-se a uma mesa redonda. Não se distinguem os lados. Em um contexto como esse, não há vítimas, a não ser os que não estão à mesa, há negócios”.

⁵⁷ A cota de solidariedade, definida pelo PDE de 2014 da cidade de São Paulo, estabelece que todo empreendimento maior que 20.000m² deve doar o correspondente a 10% de sua área construída para produção de HIS ou aquisição de terrenos ou doar 10% do valor do terreno ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que será destinado à aquisição de terrenos bem localizados para construção de moradia social.

⁵⁸ Em entrevista concedida à Revista Piauí, em junho de 2017. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/>> Acesso em: 03 mar. 2018.

No caso da OUCAE, a influência das grandes empreiteiras fica clara no caso do polêmico túnel, que antes contava com apenas 400 metros de extensão e na gestão de Gilberto Kassab, o mesmo passa a ter 2,3 quilômetros, possibilitando o envolvimento de oito grandes empreiteiras no âmbito da operação, em uma obra orçada em mais de R\$ 2 bilhões e constestável do ponto de vista dos benefícios que a mesma traria para a melhoria do tráfego da região. A obra encontra-se suspensa, porém, não foi retirada do plano de intervenções, podendo ser retomada caso haja uma nova arrecadação de recursos, o que garante a manutenção de velhos conhecidos no planejamento das cidades brasileiras.

Já ‘os que não estavam à mesa’ acreditaram nas promessas de construção das moradias, entretanto, a remoção e a construção do parque linear visavam, unicamente, a valorização de um setor que apresenta grande potencial de verticalização. Essa afirmação fica clara com a leitura das atas das reuniões do GGOUCAE, uma vez que durante a 39ª Reunião Ordinária, realizada em 29/03/2016, o representante do Secovi afirma que “enquanto não houver a realização das obras no Setor Jabaquara, o mercado imobiliário não terá interesse nessa região”.

Nesse caso, percebe-se a teoria desenvolvida por Adam e Tiesdell (2010) de que 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. Dessa forma, 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 desse projeto de revitalização urbana.

5.2 Uma discussão em torno das entrevistas e atas do GGOUCAE

É importante contextualizar que os líderes comunitários entrevistados fazem ou já fizeram parte do GGOUCAE. Nessa atual fase de esgotamento dos recursos financeiros arrecadados ao longo da operação, os mesmos contestam a atuação dos representantes anteriores, que não se manifestaram de forma adequada na época em que a operação tinha uma grande quantidade de recursos em caixa. Assim, foi garantida a priorização das grandes obras viárias em detrimento de uma política social mais inclusiva. Além disso, a burocracia em relação às pautas colocadas em votação também ficou evidente. Exemplo disso é o Projeto de Lei 722/2015, que visa a colocação de novos estoques de CEPACs para comercialização e que está em tramitação há quase três anos e ainda não foi enviado para votação da Câmara:

Com o dinheiro que se tinha da operação, não se construiu 1.000 unidades habitacionais em 18 anos quase. É pra desanimar mesmo [...] Alguém tinha que ser responsabilizado por isso, eu penso dessa forma. Mas tem o Conselho Gestor, que votou, que aprovou, que é a parcela que tinha que fiscalizar. Se eles não tiveram competência *pra* fiscalizar o que *tava* acontecendo, quem vai poder reclamar hoje? [...] Quando eu entrei *pra* opinar já era tarde demais [...] Já *tava* sem dinheiro. Então vamos tentar fazer *pra* essas mil [famílias] porque é o que nos resta (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

Eu acho que *pra* ser um Conselho Gestor tem que ter resultado daquilo que foi votado, que foi colocado em pauta. A gente colocou lá *pra* aprovar o PL *pra* votação do CEPAC. Isso ainda vai *pra* Câmara [...] Até agora não tem previsão. Se tivesse vontade política, daqui três meses já *tava* votado, já *tava* vendendo. (J. V.. depoimento 18 jan. 2018).

É importante salientar que, mesmo que o PL 722/2015 seja aprovado, o mesmo não será suficiente para resolver os problemas financeiros da operação. A quantidade de estoque adicional que será colocada à venda ainda não foi definida, entretanto, no cenário mais otimista pretende-se arrecadar o equivalente a R\$ 2 bilhões, enquanto na pior das hipóteses a arrecadação chegará a R\$ 878 milhões. Mesmo que o melhor cenário seja atingido, a OUCAE precisaria hoje de pouco mais de R\$ 4 bilhões para que as obras iniciadas fossem finalizadas, ou seja, deixando claro o grave problema de gestão que envolve o instrumento.

Durante as entrevistas foi possível perceber que os líderes estão cientes de que a operação não cumprirá com grande parte do que foi prometido e demonstram preocupação em relação à falta de recursos e a quantidade considerável de famílias em auxílio aluguel que não terá atendimento definitivo. O atendimento com recursos da operação está garantido apenas até dezembro de 2018 e, caso novos estoques não sejam colocados à venda, a prefeitura terá que assumir o auxílio com recursos do orçamento municipal. Além disso, o valor pago de R\$ 400 por família é insuficiente para que as mesmas aluguem um imóvel nas proximidades da operação, o que faz com que tenham que migrar para as franjas das cidades, em locais distantes de seus trabalhos, creches e escolas.

A postura que eu tô pedindo pro Fórum agora é não sair sem moradia pronta. Não sai ninguém, primeiro constrói. [...] Tem família que teve que tirar os filhos da escola e migrar *pro* fundão do Grajaú, Parelheiros, porque não tem

como pagar um aluguel por aqui. Ai além de você tá fazendo as famílias sofrer, nós vamos aceitar? (J.V., depoimento 18 jan. 2018)

Agora em 2018 acaba [*o recurso para auxílio aluguel*] e aí a gente vai pedir pra quem pras famílias que ficarem? Porque aí vai se tornar um problema da prefeitura e essas famílias vão ter que passar pra responsabilidade de alguém. E é muito dinheiro que já se gastou com auxílio aluguel e não se construiu. Ai tem toda a parte de gerenciamento social, tem um monte de dinheiro que vai e não volta. [...] Não sei nem se no final das contas, a gente não vai ter que ir pro Ministério Público pra garantir o direito dessas famílias, porque do jeito que tá não tem muita esperança mais (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

A descontinuidade política aumentou ainda mais a insegurança por parte da população de baixa renda. Acordos que haviam sido firmados durante a gestão de Fernando Haddad não estão mais garantidos na atual gestão da cidade. Por exemplo, às N.O.s (Novas Ocupações) era garantido um auxílio de R\$ 1.200 quando a remoção se fizesse necessária, além de um cadastro na COHAB para atendimento futuro. Ao assumir a gestão do município, o prefeito João Dória desfez esse acordo e passou a não garantir auxílio às famílias assentadas após o cadastramento de 2009.

A Prefeitura, entretanto, não tem uma fiscalização eficaz para impedir a ocupação ilegal dessas áreas, o que acentua ainda mais o problema habitacional da região. Esse assunto é bastante discutido também nas reuniões do GGOUCAE, pois os terrenos desapropriados pelo poder público para construção das unidades de HIS, que se encontram vazios devido à falta de recursos para que obras sejam iniciadas, estão sujeitos às ocupações irregulares, já que o controle exercido pela Prefeitura não é suficiente para frear esse tipo de ação.

Agora entrou a gestão Dória que não se falou, não se fez nada, nem um milímetro pra habitação. Só tiraram algumas coisas, por exemplo, na gestão Haddad, as novas ocupações, que são os N.O.s, *recebeu* um cadastro na COHAB e R\$ 1.200. Na gestão Dória o N.O. não é pra receber nada. Os N.O.s entraram depois de 2009, ou seja, depois do cadastro, são famílias que vieram depois do cadastro e se consolidaram ali. Mas assim, deixou a família construir ali, o poder público deixou essa família se assentar [...] E eles foram identificados em 2014 e essa gestão não os reconhece como família pra ter atendimento nenhum (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

Outro problema que pode ser verificado com a análise das atas, bem como nas conversas com as lideranças, foi a dificuldade de controle da operação por parte do poder público. Ao analisar a questão financeira, fica claro que as contas da OUCAE estão longe de fechar. A prioridade dada às grandes obras viárias colocou em segundo lugar o atendimento social à população de baixa renda afetada pela operação. Atualmente, a quantidade de dinheiro em caixa não é suficiente para terminar a maioria das obras que estão em andamento.

Eles [*poder público*] desapropriaram os terrenos, mas hoje não tem dinheiro *pra* construir nos terrenos, *pra* você ver o quanto é absurdo. Se você não vai ter dinheiro *pra* construir, porque você vai desapropriar 60 e tantos terrenos? Desapropria 30, constrói nos 30, mas não. Por isso eu falo que quem cuidou do dinheiro, alguém teve culpa nessa história, porque deu muito errado aqui em São Paulo (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

Durante a 42ª reunião do GGOUCAE realizada em 29/11/2016, a representante da SP Urbanismo esclarece que o alto volume de contratos de obras que foram aditados e ajustados gerou custos extras que não haviam sido considerados no cálculo inicial, o que justifica a falta de recursos na fase atual da operação. Além disso, ela expõe que no último leilão realizado em 2012 não deveria ter sido colocado quase todo o estoque de CEPAC disponível para venda, entretanto, justifica que “os gestores não sabiam que estavam acabando os estoques e não tinham conhecimento da trava de estoques de 3.250.000m²”. O próprio poder público alega não ter conhecimentos básicos daquilo que ele deveria ser o responsável por gerenciar e coordenar, demonstrando a total subserviência da municipalidade na condução desse projeto urbano.

Outro exemplo da dificuldade de gerenciamento é o impasse no acordo firmado entre a prefeitura e o Metrô, em 2012. Ficou estabelecido que a operação repassaria R\$ 500 milhões para auxiliar nas obras da Linha 17 – Ouro, em contrapartida, o Metrô, por meio de parceria com a CDHU, produziria 2.100 unidades habitacionais destinadas, preferencialmente, a atender a população diretamente afetada por essa obra. A operação repassou R\$ 390 milhões, dos R\$ 500 milhões acordados inicialmente, entretanto, o Metrô e CDHU não cumpriram sua parte no acordo. Até hoje nenhuma unidade habitacional começou a ser executada e mesmo que o aporte de recursos tenha sido suspenso, é dever do poder público cobrar para que o acordo se concretize.

Nas atas das reuniões verificou-se que a cobrança em relação ao cumprimento desse contrato era constante por parte dos representantes da sociedade civil, tanto que após a 40ª reunião do GGOUCAE, realizada em 31/05/2016, foi enviado ao Metrô um documento oficial solicitando explicações em relação às obrigações assumidas anteriormente. A cobrança pela resposta está presente nas reuniões que se seguiram, entretanto, até a última reunião realizada em 06/12/2017, os representantes da SP Urbanismo limitaram-se a responder que ainda não haviam recebido retorno em relação à carta enviada, demonstrando a dificuldade de gerenciamento e controle da operação por parte do poder público.

Durante as entrevistas, ficou clara também a pouca representatividade da sociedade civil moradora das comunidades no GGOUCAE. Por mais que haja uma liderança que represente esses moradores, existem diversas situações dentro do contexto da operação. Por exemplo, existem os moradores cadastrados, os não cadastrados, os que têm sua situação regular na favela (possuem título de domínio), os que estão em auxílio aluguel, os que já foram reassentados e moram nos condomínios, os que foram reassentados e possuíam comércio na favela – e, conseqüentemente, perderam o comércio que, muitas vezes, representava sua principal fonte de renda.

Enfim, essas diversas situações fazem com que apenas um representante seja insuficiente frente às diferentes necessidades que cada um desses grupos possui. As demandas dos moradores que estão cadastrados à espera de uma unidade habitacional, não são as mesmas de quem já está reassentado em um condomínio. Dessa forma, alguns assuntos importantes não são levados à discussão, devido à responsabilidade de apenas um único morador concentrar as demandas de diversos grupos existentes no âmbito da operação.

Mesmo que exista essa falta de representatividade, os dois líderes comunitários entrevistados falaram sobre as dificuldades de envolvimento da população na briga por assuntos de comum interesse. Ficou evidente nas falas dos mesmos que, atualmente, são poucas as pessoas que realmente se interessam pelos cargos de liderança comunitária, já que os mesmos exigem responsabilidade e comprometimento e não envolvem nenhum tipo de retorno financeiro. Essa questão pode ser verificada tanto entre os moradores das comunidades, quanto na população já reassentada nos condomínios.

O descaso por parte da população fica evidente ao observar que algumas famílias que receberam sua unidade habitacional se desfizeram da mesma de forma ilegal. Estudos específicos em relação a isso ainda precisam ser realizados, entretanto, é sabido que alguns

moradores afetados pelas obras da operação, que receberam seu apartamento, o venderam ou sublocaram irregularmente, uma vez que esse tipo de ação é proibida pelo poder público.

Aqui dentro, se você não tomar frente, ninguém sai pra brigar, não. As pessoas hoje em dia querem tudo na mão. Se você for olhar por esse lado, você não faz nada (J.V., depoimento 18 jan. 2018).

Tem casos de pessoas que venderam. Venda que não pode, escondida da prefeitura. Mas fazer o que? Tem uma que trocou o apartamento dela por um barraco na favela. Não dá *pra* entender (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

Quem *tá* na briga é porque tem que *tá* mesmo. Tem gente que não tem amor nisso aqui [*no Corruíras*], eles vêem como uma favela em pé. [...] Eles não tem discernimento sobre o que é propriedade, porque hoje a gente é permissionário, mas um dia vai ser nosso. [...] É que nem os moradores violarem os extintores. É uma coisa que é *pra* gente mesmo, já teve apartamento aqui com princípio de incêndio e você ter que correr pra procurar um andar que o extintor tá funcionando e você saber que o próprio morador violou. Não é ninguém de fora que vem *pra* violar, são os moradores (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

É importante salientar que no caso dos conjuntos habitacionais entregues, as famílias beneficiadas são permissionárias do imóvel, pois pagam uma prestação mensal pelo mesmo e, somente após a quitação das parcelas, é que se tornarão proprietárias. No caso do Corruíras, todas as famílias pagam 17% do salário mínimo, já nos outros empreendimentos entregues posteriormente, estabeleceu-se a prestação de acordo com a renda de cada família. Nesses casos, cada família paga 10% da renda declarada no momento do cadastramento.

Além do financiamento da unidade habitacional, os moradores pagam a taxa de condomínio mensal, que no caso do Corruíras é composta pelo valor fixo de R\$ 105,00 mais a água consumida, que é dividida igualmente entre todos os moradores. Fica claro que o fato de morar nos conjuntos habitacionais gera gastos consideráveis, inexistentes na favela. Dessa forma, no momento do cadastramento, é obrigatório que a família declare uma renda, entretanto, essa renda pode se alterar com o decorrer da operação, o que faz com que muitos moradores não consigam manter seus gastos no condomínio, ocasionando inadimplência tanto das parcelas do financiamento da unidade quanto da taxa condominial.

Em relação aos conjuntos habitacionais da OUCAE, vale lembrar que o valor médio por unidade de HIS entregue foi bastante superior ao praticado em outras localidades da cidade. Nos conjuntos que ganharam maior destaque – Corruíras e Jardim Edite – a média de preço das unidades ultrapassou R\$ 250 mil, evidenciando o tratamento diferenciado dado à habitação social nessa área da cidade. Mesmo com a evidente qualidade arquitetônica, os conjuntos não supriram as necessidades de algumas famílias, como por exemplo, as que eram proprietárias de comércio na favela e perderam sua fonte de renda com o reassentamento. Além disso, as parcelas do apartamento, juntamente com a taxa de condomínio, representaram gastos extras, que muitas famílias não conseguiram arcar, o que resultou nas vendas e locações ilegais das unidades habitacionais entregues.

Pode-se dizer que na OUCAE a arquitetura de qualidade foi sinônimo da arquitetura cara, implicando em um padrão incompatível com os recursos que a operação era capaz de pagar. Nesse fragmento de cidade, transformado por meio da parceria público-privada, a qualidade arquitetônica foi a forma encontrada para que os conjuntos habitacionais ficassem ‘camuflados’ em meio aos edifícios de alto padrão existentes na região, uma vez que o mercado imobiliário voltado a atender as necessidades da São Paulo globalizada, não se interessaria por um território cercado por ‘fragmentos de pobreza’.

Um ponto positivo em comum que pode ser observado nas conversas foi o trabalho de gerenciamento social realizado pela SEHAB. A clareza no processo de cadastramento, os esclarecimentos das dúvidas da população moradora das favelas durante o processo e os cursos de liderança oferecidos pelo órgão municipal foram elogiados durante as entrevistas. Além disso, em relação aos moradores que receberão atendimento definitivo, as assistentes sociais realizam um trabalho para capacitar a população a conviver em condomínio, além de um auxílio pós ocupação durante o período de um ano. No caso do Corruíras, o acompanhamento pela SEHAB foi realizado durante os dois anos após o reassentamento, pois foi um dos primeiros empreendimentos entregue.

Eles [SEHAB] têm o trabalho social. Eles orientam, conversam com as famílias, isso eu não vou falar que não tem, porque tem sim. Eles têm um trabalho muito sério com assistentes sociais. [...] As famílias são explicadas sobre o cadastro, como vai ser a moradia, mas fica a ilusão, né, a expectativa, a incerteza (J.V., depoimento 18 jan. 2018).

A única coisa da operação que funcionou foi que a SEHAB esteve envolvida durante todo o tempo com a gente. Mesmo antes de ocupar [o condomínio] e

no pós ocupação [...] Eles se dedicam, porque o trabalho deles é esse, de auxiliar como vai ser a vida em condomínio, auxiliar pra tirar CNPJ, passar as leis. Não absorve quem não quer (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

Com base nas conversas e nas atas analisadas, os rumos da operação são bastante desanimadores. Durante as últimas reuniões discutiu-se muito sobre o PL 722/2015, como única solução para que a operação continue, entretanto, a morosidade e burocracia do processo, imposta pelo poder público, tem sido alvo de diversas críticas. Além disso, a falta de recursos, a descontinuidade política e a baixíssima produtividade habitacional durante os 17 anos de OUCAE desanimam os representantes comunitários em relação aos ganhos sociais que serão obtidos com a operação. No período que se tinha dinheiro em caixa, muito pouco foi feito em relação à produção de HIS. Diante do esgotamento de recursos, torna-se praticamente inviável que as promessas sejam cumpridas.

Quantos anos passou-se sonhando, quando começou a vender CEPAC, o dinheiro que tinha, as promessas do que vinha, os projetos apresentados. A gente não se via, não se imaginava numa casa própria, com condições dignas de vida. Então, *pra* gente foram anos de sonhos e expectativas. Aí hoje a gente vê que sonhou muito e eu não acredito que realize nem 10% do nosso sonho. [...] Ainda mais numa fase em que eles estão mais privatizando do que fazendo alguma coisa de concreto (S.N., depoimento 17 jan. 2018).

A expectativa *pra* mim é zero, porque pelo o que eu *tô* vendo aí só vão entregar essas quase mil moradias aí e não vai tirar mais ninguém (J.V., depoimento 18 jan. 2018).

No caso da OUCAE, o poder público utiliza-se da justificativa da falta de recursos para que o projeto seja simplificado, entretanto, essa simplificação atinge justamente a parte menos favorecida envolvida na operação. A escala do projeto é extremamente valorizada, porém, as crises financeiras vividas constantemente pela máquina pública são um impedimento para intervenções dessa ordem. Ao desconsiderar o imenso abismo social existente nas cidades brasileiras, esse tipo de instrumento amplia ainda mais os desequilíbrios no espaço urbano, uma vez que pressupõe um aquecimento do mercado como condição para que a revitalização urbana se concretize.

O debate sobre formas alternativas de atendimento habitacional à população de baixa renda, como por exemplo, a locação social, formação de banco de imóveis públicos, a cota de

solidariedade e a urbanização dos assentamentos irregulares, ganhou espaço durante a gestão de Fernando Haddad, visando à diminuição do déficit habitacional existente na cidade de São Paulo. Nos locais de interesse do mercado imobiliário, entretanto, a lógica remocionista prevalece, deixando claro que sua eliminação é necessária para que aquele fragmento de cidade atenda às necessidades dos investidores privados.

De acordo com o exposto acima, fica claro que o balanço final da operação é extremamente negativo no que diz respeito ao atendimento social e econômico oferecido pela Prefeitura aos envolvidos. Não há perspectiva de quando o PL 722/2015 será votado e sem o mesmo torna-se inviável dar continuidade às obras previstas. Além disso, a grave crise macroeconômica vivida pelo país colocou em xeque programas que dependem de recursos federais, como por exemplo, o Minha Casa Minha Vida, restringindo ainda mais as possibilidades para que a construção das unidades habitacionais se concretize.

A aplicação de instrumentos de mercado, desconsiderando especificidades das grandes cidades brasileiras, evidencia a desigualdade no acesso à terra urbanizada no país e aumenta ainda mais a tensão existente entre os que tem acesso à cidade legal e os que lutam para serem incluídos nela. Nesse contexto, o descolamento entre discurso e prática do instrumento OUC torna-se claro, uma vez que ao priorizar os interesses do mercado, faz com que as ‘melhorias sociais’ prometidas se tornem cada vez mais distantes da realidade.

6. CONCLUSÃO

A região da Operação Urbana Água Espraiada passou por uma mudança radical nos últimos anos, ao abandonar seu caráter residencial horizontal e se transformar em área nobre da cidade de São Paulo, com forte interesse por parte do mercado imobiliário. A área que até o ano 2000 apresentava taxa de crescimento geométrica negativa viu sua população aumentar na última década, com o lançamento dos diversos empreendimentos de médio e alto padrão que ali se instalaram.

Por meio do instrumento Operação Urbana Consorciada, criou-se no entorno do córrego Água Espraiada e da Faria Lima, uma nova centralidade econômica na cidade de São Paulo. Dessa forma, a cidade pode realizar sua abertura econômica e entrar no fluxo do capitalismo global, entretanto, é importante lembrar que parte considerável dessa transformação foi financiada com dinheiro público, vindo dos grandes fundos de pensão nacionais. 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 da OUCAE e buscar o equilíbrio da área, sem deixar de lado o caráter social da mesma.

Assim que surgiram, as operações urbanas foram defendidas, quase que unanimemente, pelos atores envolvidos na política urbana da cidade, uma vez que as mesmas eram vistas como solução frente ao engessamento orçamentário vivido pelo poder público. Dessa forma, as dificuldades financeiras do Estado, que o impedem de sanar os graves desequilíbrios urbanos existentes, são usadas como justificativa para implementação de políticas de cunho neoliberal, baseadas na criação dos ‘territórios de exceção’, evidenciando as contradições do processo de globalização em uma cidade marcada pela segregação socioespacial.

No caso estudado, a implantação de grandes obras viárias e o intenso processo de verticalização, aliados a concentração de moradores de alta renda, evidenciam o processo de valorização imobiliária ocorrido na região. Houve, entretanto, 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, além da valorização ambiental e das transformações urbanísticas estruturais.

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. Para atender aos interesses do mercado, o planejamento urbano remocionista adotado no início da urbanização da cidade de São Paulo, é

reproduzido na cidade contemporânea, como forma de promover uma ‘limpeza social’ nas áreas que se pretende extrair a máxima valorização do solo urbano. Assim, o poder público atua no sentido de propiciar uma ‘recompensa’ ao investidor privado, potencializando ainda mais seus lucros, ao invés de garantir uma política pública efetiva para quem realmente sentiu os impactos negativos desse jogo de interesses.

As remoções antes mesmo da concretização da OUCAE e o tratamento dado à situação habitacional dos removidos após sua aprovação deixa clara a tragédia social que a mesma foi capaz de ocasionar. A extrema valorização do vetor sudoeste reafirma o local das finanças no município, mas mais do que isso: reafirma também a estratificação social e territorial existente na cidade de São Paulo, uma vez que deixa claro que nos locais de interesse do capital imobiliário não há espaço para os mais pobres.

A discussão de formas alternativas de provisão habitacional visando à amenização do déficit existente no município não atende às necessidades dos capitais envolvidos nos grandes projetos de requalificação urbana. Ao optar pela remoção completa das favelas e reassentamento em conjuntos cujo valor unitário da habitação é superior a R\$ 200 mil, fica evidente o tratamento diferenciado que a municipalidade garante aos ‘territórios de exceção’. Assim, para propiciar a valorização desse fragmento de cidade, e o conseqüente interesse das grandes incorporadoras do setor imobiliário, é adotado um padrão de projetos de HIS incompatível com a capacidade de pagamento da operação, fazendo com que o discurso de autofinanciamento contido no instrumento não se concretize, uma vez que a mesma depende de aportes externos para que possa ser viabilizada.

Com a aprovação do PDE de 2014, mudanças significativas foram observadas no tratamento dado às OUCs, entretanto, sabe-se que o capital imobiliário e o capital das grandes construções têm grande poder de influência sobre o espaço urbano e mesmo um arcabouço legal moderno não é garantia de que as obrigações sociais se realizem. No caso de São Paulo, ao importar instrumentos urbanísticos e aplicá-los no território sem levar em consideração especificidades marcantes das cidades brasileiras, agrava-se ainda mais a segregação socioespacial e deixa evidente as contradições ocasionadas por esse processo, além de colaborar para a manutenção de velhos conhecidos na condução do processo de ordenamento do território.

Conforme trazido por Ferreira (2017), a agenda dos grandes capitais passa a definir as prioridades de intervenção do espaço urbano. No caso da OUCAE, o poder público foi responsável por promover uma série de grandes intervenções com o objetivo de atender aos

anseios do capital imobiliário, com destaque para as grandes obras viárias. Ao mesmo tempo, possibilitou que as grandes empreiteiras estivessem imbricadas nas obras milionárias que propiciaram essa renovação urbana, algumas bastante contestáveis do ponto de vista das melhorias que ocasionariam na região como um todo.

Nesse cenário, o poder público tem a função de garantir as condições ideais para que os lucros privados sejam potencializados. A cidade contemporânea se reproduz com as mesmas bases da cidade industrial, ao expulsar a população mais necessitada com a intenção de criar fragmentos urbanos ultravalorizados. A promessa da unidade habitacional – mesmo que sem uma previsão mínima de quando a mesma se concretizará – legitima o processo de remoção e deixa ainda mais evidente a conivência do Estado na criação de fragmentos extremamente valorizados dentro da metrópole.

A carência de políticas públicas que garantam à população de baixa renda acesso à moradia digna, bem localizada, cercada por serviços públicos de qualidade deixa cada vez mais clara a desigualdade existente no acesso à terra urbanizada. Nesse processo, enquanto a minoria obtêm lucros exorbitantes, a maioria sofre com as mazelas impostas pela globalização, responsável por escancarar ainda mais a segregação socioespacial existente na maior cidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AALBERS, M. B. Corporate Financialization. In: CASTREE, N. (Org.). **The International Encyclopedia of Geography: people, the Earth, environment and technology**. Oxford, Wiley, 2014.

AALBERS, M. B. **The potential for financialization**. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, 2015.

ADAM, D. Aspectos econômicos e financeiros de uma Operação Urbana: ilustração com o caso de Paris Rive Gauche (PRG). In: BRASIL (Ministério das Cidades). **Operações Urbanas: anais do seminário Brasil – França**. Brasília – DF: Ministério das Cidades, 2009.

ALCANTARA FILHO, J. L.; FONTES, R. M. O. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica e Economia Regional Aplicada**. Vol. 4, nº 07, 2009.

AZEVEDO NETTO, D. T. de. **O jogo das interligadas: uma política pública em avaliação: a Lei n. 10209/86 do município de São Paulo: 1986-1993**. Dissertação (Mestrado em Administração). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo – SP, 1994.

BIDERMAN, C.; SANDRONI, P. Avaliação do impacto das grandes intervenções urbanas nos preços dos imóveis do entorno: o caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. In: XXIX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais**. Brasília – DF, 2005.

BM&FBOVESPA. **Renda Variável – Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC**. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-variavel/cepac.htm> Acesso em: 04 jun. 2017.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo – SP, Editora Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, Fapesp, 1998.

BONDUKI, N. SP: **Plano Diretor e desigualdades urbanas**. Carta Capital, 2013. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/rever-o-plano-diretor-para-reduzir-as-desigualdades-urbanas-3549.html>> Acesso em: 12 abr. 2017.

BOTELHO, A. A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital na município de São Paulo. **Cadernos Metrópole**. São Paulo – SP, n. 18, 2007.

CANETTIERI, T. A cidade capitalista na produção dos excluídos e os excluídos na produção da cidade capitalista: o paradoxo da exclusão urbana. **Geingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, v. 8, n. 1, p. 64-83, 2016.

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a política de habitação. In: SANTOS JR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.) **Os Planos Diretores municipais pós – Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades, 2011.

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.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.

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.

CASTRO, C. M. P. de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 1999.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Relatório 2: Estimativas relativas à precariedade habitacional e ao déficit habitacional no município de São Paulo – SP**. SEHAB, 2016.

COSTA, M. L.; SANTOS, S. L. As experiências estrangeiras. **Revista de arquitetura, planejamento e construção**. São Paulo – SP, n. 16, 1977.

CRUZ, P. R. D. C. Expansão e crise no Brasil: as ideias pioneiras de Ignácio Rangel. In: RANGEL, I. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000.

CYMBALISTA, R. (editor). **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasse**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2003.

FELDMAN, S. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

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, J. S. W.; FIX, M. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_cepacfalsomilagre.pdf> Acesso em: 22 abr. 2017.

FERREIRA, J. S. W. (Coordenador). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012.

- 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. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**, vol. 3, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro – RJ, 2000.
- 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.
- FIX, M. A fórmula mágica da parceria público privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C. E BENFATTI, D. (orgs.). **Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro.** Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.
- FIX, M. **São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem.** Editora Boitempo, São Paulo – SP, 2007.
- FRUGOLI JR, H. **Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole.** São Paulo: Cortez/EDUSP/FAPESP, 2000.
- GAIARSA, C. M.; MONETTI, E. CEPACs e Outorga Onerosa: uma análise comparativa. In: VII Seminário Internacional da LARES (Latin American Real Estate Society). **Anais.** São Paulo – SP, 2007.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- GUILHEN, A. J. **A parceria público-privada como instrumento urbanístico: O caso do município de São Paulo – SP.** Tese (Doutorado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos - SP, 2014.
- GUIRONNET, A.; HALBERT, L. **Urban development projects, financial markets and investors: a research note.** Chairville, École des Ponts Paritech, 2015.
- GUIRONNET, A.; ATTUYER, K.; HALBERT, L. Building cities on financial assets: the financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region. **Urban Studies**, vol. 53, 2016.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade.** São Paulo – SP, Editora Hucitec, 1980.
- HARVEY, D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1992.
- 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.
- HARVEY, D. A liberdade da cidade. **Revista Urbânia**, v. 3, São Paulo: Editora Pressa, 2008.
- IBGE. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 15 fev. 2017.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

LAPYDA, I. **A “financeirização” no capitalismo contemporâneo: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2011.

LOGAN, J.; MOLOTCH, H. **Urban Fortunes: the political economy of place**. University of California Press, 1987.

MACEDO, M. M. **Operação Urbana Consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR, 2007.

MACIEL, J. L. **Estruturas e estratégias de financiamento das Operações Urbanas Consorciadas: uma análise propositiva**. Dissertação (Mestrado pelo Centro de Estudos em Regulação de Mercados). Universidade de Brasília, Brasília - DF, 2011.

MAGALHÃES JR, J. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca revisão e proposição**. In: Arqtextos nº066.03. São Paulo – SP, Portal Vitruvius, 2005. Disponível em: <www.vitruvius.com.br>. Acesso em: 26 nov. 2016.

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.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.B.F., VAINER, C.B. e MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARICATO, E; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M.; FABRIS, S. A. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**, ed. 1, São Paulo – SP, 2002.

MARICATO, E. Cidade e luta de classes no Brasil. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT (Orgs.). **Classes? Que classes? Ciclo de debates sobre classes sociais**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MARQUES, E. C. L. Cidades, políticas urbanas redistributivas e a crise. **Novos Estudos**. CEBRAP. Especial, São Paulo – SP, 2017.

MENDONÇA, P. H. R. Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliário-financeiros. XVII ENANPUR (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional). **Anais**. São Paulo – SP, 2017.

MENEGON, N. M. **Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2008.

MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007.

MONTANDON, D. T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, 2009.

MONTEIRO, L. de O. **Espacialidades e Especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento do espaço**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2014.

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.

MORALES, S. M.; SOUZA, F. A. M. A gestão social da valorização do solo urbano nas práticas de regularização fundiária. In: Seminário Internacional de Curitiba. Sessão temática: Projeto de regularização fundiária – boas práticas. **Anais**. Curitiba – PR, 2010.

NAKANO, A. K. **Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária: São Paulo, uma cidade oca?** Tese (Doutorado em Demografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2015.

NOBRE, E. A. C. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2000.

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro – RJ, vol. 23, 2009.

NOBRE, E. A. C. A atuação do Poder Público na construção da cidade de São Paulo: a influência do rodoviarismo no urbanismo paulistano. In: XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. **Anais**. Vitória – ES, UFES, 2010.

OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n. 06, 1982.

OSELLO, M. A. **Planejamento urbano em São Paulo (1899-1961) – Introdução ao estudo dos planos e realizações**. Dissertação (Mestrado em Administração). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo – SP, 1983.

PAULANI, L. M. Não há saída sem a reversão da financeirização. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, São Paulo – SP, 2017.

PESSOA, L.; BÓGUS, L. **Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada**. Cadernos Metr pole, n. 20, São Paulo – SP, 2008.

RANGEL, I. **Questão agrária, industrializa o e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora Universidade: UFRGS, 2000.

REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JR, P. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avalia o das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Vol. 11, n. 02, 2009.

RIGITANO, M. H. C. **Consulta   comunidade: princípios, métodos e avalia o da experiência dos Planos Diretores do município de Bauru – SP**. Disserta o (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2008.

ROLNIK, R.A **cidade e a lei: legisla o, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a coloniza o da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

RUIVO, M. P. **Desconstru o espacial e produ o da área central na cidade de São Paulo: o exemplo da Rua Paim, Bela Vista**. Disserta o (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2015.

SANTORO, P. F.; CYMBALISTA, R. Introdu o   expressão gestão social da valoriza o da terra. In: SANTORO, P. F. (org). **Gestão social da valoriza o da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. A (des)articula o dos instrumentos de planejamento urbano sob a  tica das solu es habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Opera o Urbana Consorciada  gua Espraiada. III ENANPARQ (Encontro da Associa o Nacional de Pesquisa e Pós-Gradua o em Arquitetura e Urbanismo). **Anais**. São Paulo – SP, 2014.

SANTORO, P. F. (Coord.). **Levantamento das situa es de moradia precária na Opera o urbana Consorciada Bairros do Tamandateí**. São Paulo – SP, Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais, 2016.

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cadernos Metr pole**, v. 19, n. 39, São Paulo – SP, 2017.

SANTOS, M. **Metr pole corporativa fragmentada: O caso de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, R. R. de O. **O planejamento da cidade   o planejamento dos jogos? O megaevento olímpico como instrumento de (re)ordena o do território carioca**. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2013.

SASSEN, S. **The global city: New York, London, Tokyo**. Princeton, Princeton University Press, 1991.

SILVA, L. M. O.; SECRETO, M. V. Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 12, Campinas – SP, 1999.

SILVA, E. R. **O movimento nacional pela Reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2003.

SILVA, J. B. da. O mercado de trabalho e a cidade brasileira. In: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2008.

SILVA, P. C. **Transformação do capital imobiliário e manutenção da estrutura fundiária**: reproduzindo a segregação territorial. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2015.

SIQUEIRA, M. T. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, nº 32, vol. 16, São Paulo – SP, 2014.

SMOLKA, M. O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge – MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOMEKH, N. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: EDUSP/Nobel/Fapesp, 1997.

SPOSITO, M. E. B. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. **Território**, nº 4, 2001.

SP URBANISMO. **Caderno Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. São Paulo – SP, 2016.

STEDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda 1960-1980**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012.

STROHER, L. E. M. Operações Urbanas Consorciadas com CEPAC: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? **Cadernos Metrôpole**, n. 39, vol. 19, São Paulo – SP, 2017.

TELLES, V. da S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Editora Argvmentvm, 2010.

TONELLA, C. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. Sociedade e Estado, n. 1, vol. 28, 2013.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.B.F., VAINER, C.B. e MARICATO, E.

A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VAINER, C. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro.** In: XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano. Anais. Rio de Janeiro – RJ, 2011.

VAN WILDERODE, D. J. **A desregulamentação do planejamento urbano em São Paulo: as operações interligadas.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 1994.

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

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.) O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: SOUZA, M. A. A.; SANTOS, M. do P. C.; SANTOS, M. da C. (Orgs.) **Metrópole e Globalização – conhecendo a cidade de São Paulo.** São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Editora Studio Nobel, 2001.

VOLOCHKO, D. **A produção do espaço e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2007.

YAMAGATA, M. **Certificados de Potencial Adicional de Construção.** Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro – RJ, 2010.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília – DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 abr. 2017.

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 mai. 2017.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000.** São Paulo – SP, SEMPLA, 1985.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 10.209 de 9 de Dezembro de 1986.** Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos e dá outras providências. São Paulo – SP, SEMPLA, 1986.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 10.676 de 7 de Novembro de 1988**. Aprova o Plano Diretor do município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo – SP, 1988.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 11.090 de 16 de setembro de 1991**. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação e dá outras providências. São Paulo – SP, 1991.

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, 1995.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 11.773 de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre o programa “Direito a Moradia”, visando a obtenção de recursos para construção de residência destinada a moradores de habitação sub-normal. São Paulo – SP, 1995b.

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, 1995c.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 12.349 de 6 de junho de 1997**. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo – SP, 1997.

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.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Projeto de Lei 722/2015**. São Paulo – SP, 2015.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Projeto de Lei 723/2015**. São Paulo – SP, 2015.

ATAS

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 39ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 40ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 41ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 42ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 43ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2017.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2017.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 44ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2017.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2017.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 45ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2017.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 46ª Reunião Ordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2017.

GRUPO GESTOR DA OUCAE. **Ata da 3ª Reunião Extraordinária**. São Paulo: SP Urbanismo, 2017.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Liderança (moradora na favela)

- Há quantos anos você mora na comunidade?
- Está cadastrado para se mudar para algum dos condomínios que estão sendo construídos?
- Quando a prefeitura começou o processo das obras da OUCAE, houve conversas com a população para saber as necessidades?
- Como foi o processo de cadastramento por parte da prefeitura para que vocês pudessem adquirir uma futura unidade habitacional?
- Vocês sofrem algum tipo de pressão dos moradores ao redor ou da prefeitura para abandonarem a área?
- Qual a influência das obras da OUCAE na sua vida? Como será quando tiverem que desocupar a área?
- As obras concluídas afetaram a sua comunidade e a sua vida de alguma maneira?
- Quais os equipamentos públicos (escola, hospital, áreas verdes, parques) que tem aqui na sua região? O(a) senhor(a) os utiliza?
- Em sua opinião, quais as necessidades da população para que tenham uma melhor qualidade de vida?
- Desde quando acompanha os projetos para a área? O que levou a ser um representante local?
- Qual seu papel como líder da comunidade? Quantos moradores tem na sua comunidade?
- Já ocorreram remoções na sua comunidade (áreas de risco, etc.)?
- E as famílias que entraram depois do cadastramento? Como fica a situação dessas famílias?
- Qual sua atuação na liderança? Participa das reuniões do Conselho Gestor?
- Quais as necessidades mais emergenciais da população residente para que possam ter uma melhor qualidade de vida?
- Como é a conversa com a prefeitura com relação aos moradores que possuem comércio ou qualquer outra atividade que não poderá ser desenvolvida dentro de um condomínio?
- Qual sua expectativa em relação ao que tem sido prometido pela Prefeitura?

Liderança (moradora no condomínio)

- De que comunidade você era?
- Como foi o processo de transição de morar na comunidade e passar a morar em um condomínio habitacional? O que mudou para você?
- As despesas do condomínio afetaram seu planejamento familiar?
- Como eram as condições na comunidade em que morava?

- Como e quando foi o processo de cadastramento para que você pudesse adquirir uma unidade habitacional nesse condomínio?
- O condomínio atendeu às suas expectativas? Você se adaptou a nova condição de moradia?
- Qual a sensação de antes ser moradora de comunidade e agora ser proprietária do seu apartamento?
- Quais foram/são os principais problemas encontrados quando se mudou para o condomínio?
Acha que pode ser feita alguma coisa para solucioná-los?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

- Título do projeto: A questão habitacional no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Espriada.
- Objetivo: as informações fornecidas pelos voluntários neste estudo visam compreender a atuação da sociedade civil organizada durante a implantação das obras da OUCAE, suas atuações e suas conquistas. Além disso, essas conversas foram realizadas no sentido de se obter o ponto de vista da população em relação às obras da OUCAE e como as mesmas tem impactado a vida das famílias daquela região.
- Não há benefício direto ao participante e a qualquer momento o participante poderá deixar de participar do estudo.
- É garantido o direito de confiabilidade, uma vez que não será divulgada a identificação de nenhum entrevistado.
- O entrevistado tem direito de ser mantido atualizado em relação aos resultados da pesquisa.
- Há o compromisso do pesquisador de utilizar os dados dessas entrevistas apenas no âmbito dessa pesquisa.

Concordo em participar dessa pesquisa ciente de que poderei retirar meu consentimento a qualquer momento, sem nenhum tipo de penalidade a minha pessoa.

Assinatura do entrevistado

Data:

Declaro que o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deste entrevistado foi obtido de forma apropriada e voluntária.

Assinatura do responsável

Data:

**ANEXO A – Gastos referentes às intervenções concluídas e em andamento na
OUCAE até 30/11/2017.**

Intervenções concluídas		Valor	
Complexo viário Real Parque - Ponte Estaiada (Octávio Frias Filho)		R\$ 339.676.693,00	
Habitação de Interesse Social (Jd. Edite I e II, Corruínas, Iguaçú, Gutemberg, Áreas 03 e 18)		R\$ 177.526.895,00	
Sistema viário de apoio Corredor Berrini		R\$ 11.959.112,00	
Taxas de administração/remuneração (SP Obras, SP Urbanismo, outros agentes)		R\$ 37.041.389,00	
Total		R\$ 566.204.089,00	
Intervenções em andamento	Total (R\$)	Executado (R\$)	A executar (R\$)
Prolongamento Av. Jornalista Roberto Marinho	2.813.427.724	384.241.356	2.429.186.368
Estudos, planos e projetos da OU	33.133.104	32.163.445	969.659
Gerenciamento e fiscalização	111.890.703	56.174.851	55.715.853
Via Parque	619.582.775	216.591.881	402.990.894
Túnel – projeto e obras (SUSPENSO)	1.890.698.371	78.238.775	1.812.459.596
Túnel – Desapropriações (SUSPENSO)	158.122.771	1.072.405	157.050.367
HIS	689.664.838	297.578.686	392.086.152
Lotes 1 a 4	498.226.125	148.709.102	349.517.023
Conjunto Estevão Baião	82.399.264	71.972.322	10.426.942
Gerenciamento HIS	66.251.778	44.751.062	21.500.716
Gerenciamento técnico de obras HIS	19.448.708	13.503.313	5.945.395
Gerenciamento social	46.803.070	31.247.749	15.555.321
Auxílio aluguel	42.787.670	32.146.200	10.641.470
Prolongamento Av. Chucri Zaidan e Ponte Laguna	540.080.773	517.379.618	22.701.155
Estudos, planos e projetos	22.431.843	19.123.917	3.307.926
Execução Av. Chucri Zaidan e Complexo Burle Marx	494.862.662	482.699.072	12.163.590
Eletropaulo – remanejamento de redes	22.786.269	15.556.629	7.229.640
Parque do Chuvisco	18.340.508	11.164.943	7.175.565

Desapropriações	1.366.888.829	1.167.109.809	199.779.021
Desapropriações (viário)	994.195.438	855.919.097	138.276.341
Desapropriações (HIS)	372.408.984	311.172.858	61.236.126
Investigação ambiental	284.407	17.853	266.554
Metrô – aporte de recursos para Linha 17 – Ouro (SUSPENSO)	500.000.000	390.109.364	109.890.636
Taxas de administração/remuneração (SP Obras, SP Urbanismo, outros agentes)	413.849.430	192.592.108	221.257.323
Total	6.342.252.103	2.960.175.884	3.382.076.219

Fonte: SP Urbanismo (2017)