UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Stefano Pagin Paredes de Abreu

Transformações de um instrumento de política pública
Habitação de interesse social nas Operações Urbanas Consorciadas em
São Paulo

São Paulo
2017

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Transformações de um instrumento de política pública

**Habitação de interesse social nas Operações Urbanas Consorciadas em
São Paulo**

Stefano Pagin Paredes de Abreu

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Professor Eduardo César Leão Marques

v.1

São Paulo

2007

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

A162t   Abreu, Stefano Pagin Paredes de
            Transformações de um instrumento de política
            pública: Habitação de interesse social nas Operações
            Urbanas Consorciadas em São Paulo / Stefano Pagin
            Paredes de Abreu ; orientador Eduardo Marques. - São
            Paulo, 2017.
            130 f.

            Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
            Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
            Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
            concentração: Ciência Política.

            1. Políticas públicas. 2. Política Urbana. 3.
            Instrumentos de Política Pública. 4. Mudança
            Institucional. 5. Operações Urbanas. I. Marques,
            Eduardo, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Stéfano Pagin Paredes de Abreu

Transformações de um instrumento de política pública

A habitação de interesse social nas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo

Dissertação apresentada à
Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas para a
obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Aprovada em

Banca examinadora

Prof (a)Dr(a)._____

Instituição_____

Assinatura_____ Prof(a).

Dr(a)._____

Instituição_____

Assinatura_____ Prof(a).

Dr(a)._____

Instituição_____

Assinatura_____

Resumo

Como mudam os instrumentos de política pública? A pergunta que intitula este trabalho pode ser respondida através de uma característica principal: gradualismo. Parte dos modelos explicativos que visam compreender transformações em políticas públicas partem de uma análise de fatores e processos exógenos. Estas abordagens constantemente privilegiam a ótica de um dos atores que participam do jogo da distribuição de recursos da política, sejam estes o governo, a sociedade civil, os capitais, ou quaisquer outros atores imersos nestas disputas. Ainda que o olhar para as atuações dos atores seja fundamental, há dois riscos intrínsecos a esta estratégia, são eles: a formação de um viés explicativo de acordo com as premissas dos atores onde se estabelece o enfoque analítico e o abandono dos fatores e processos causais que ocorrem de forma endógena à política. Este trabalho visa oferecer um enfoque analítico que se dá por dentro da política pública, através da análise dos seus instrumentos. Em paralelo à formação de conjunturas críticas externas abruptas, que fogem ao controle dos atores imersos ao jogo, há um processo gradual de mudanças que só é possível captar através deste tipo de abordagem. A análise do instrumento das Operações Urbanas em São Paulo permite compreender como estas alterações internas ocorrem de maneira paulatina e gradual – através de um processo de *layering* - ao passo que conjunturas mais abruptas acontecem de maneira exógena ao instrumento. A combinação destes processos é o que viabiliza transformações mais amplas no instrumento, que são, por fim, institucionalizadas.

Palavras-chave: instrumentos de política pública, mudanças institucionais graduais, operações urbanas, habitação de interesse social, *layering*.

Abstract

How does a public policy instrument change? The question that entitles this dissertation may be answered through a main characteristic: gradualism. Some of the explanatory models which aim to understand transformations in public policies choose the analysis of external factors and processes. These frameworks constantly privilege the focus on one of the actors who are embedded on the distributional policy game, being them the government, civil society, private companies or any other actors. Even if the look at these actors remains important, there are two intrinsic risks in this strategy: the existence of an explanatory bias, according to the specific premises of the actors chosen as the analytical focuses and the neglect of the causal factors and processes that happen inside the policy. This or offers an analytical emphasis that occurs endogenously to the policy, through the analysis of its instruments. Simultaneously to the formation of external abrupt critical junctures, there is a gradual changing process which is only able to comprehend through this endogenous look into the policy and its instruments. The analysis of the Urban Operations instrument in São Paulo aims to explicit how this changes happens in a gradual way – through a layering process – whereas critical junctures emerge in the external environment. The combination of these two processes is what enable broader transformations in the policy instrument, which are ultimately, institutionalized.

Key words: public policy instruments, institutional gradual changing, urban operations, affordable housing, layering.

Aos meus pais, Marília e Eduardo

Agradecimentos

Concluir esta dissertação é chegar ao resultado de um encadeamento de fatores que me trouxeram até aqui, e este é o momento de lembrar os que me ajudaram neste processo. É difícil nomear todos, mas através dos que estão aqui, agradeço desde os professores que influenciaram o gosto pelas humanidades, passando pelos familiares e amigos que, de uma forma ou outra, deram apoio e suporte na construção da minha trajetória acadêmica que, certamente, não acaba aqui, mas cumpre uma de suas etapas mais importantes.

Começo, obviamente, com o maior e mais importante dos agradecimentos, à minha mãe, Marília. Sem o seu suporte e apoio desde sempre, não poderia jamais ter sonhado concluir um mestrado. À ela devo e dedico esta dissertação. Também agradeço meu pai, Eduardo, que não está mais aqui para me ver concluir mais uma etapa, mas que sempre me apoiou em todas as minhas escolhas e foi quem me ensinou a importância e o gosto pela política.

Agradeço ao Prof. Eduardo Marques pela orientação cuidadosa e estimulante. Pela enorme paciência em ler páginas e mais páginas, desde quando nem objeto de pesquisa existia, até a última versão antes do depósito. Pelas dezenas de e-mails com outras dezenas de dúvidas respondidas e pela oportunidade de fazer parte de uma comunidade acadêmica, junto a outros estudantes e professores.

Falando neles, agradeço ao Grupo de Estudos em Políticas Públicas, Governança e Política do Urbano, pelas várias e várias trocas de ideias e esforços coletivos na compreensão de um sem número de textos, livros e artigos. Agradecimentos ao Marcos Campos, Samuel Ralize, Telma Hoyler, Betina Saruê, Magaly Pulhez, Guilherme Minarelli, Carolina Requena, Gabriela Trindade, Daniela Costanzo e, em especial, à Mariana Costa pelas leituras dos meus trabalhos, trocas de experiências e ajuda imprescindível no depósito da dissertação.

Também lembro aqui das contribuições fundamentais das professoras

Marta Arretche e Renata Bichir na minha qualificação, que mudaram radicalmente (e espero que para melhor) os rumos desta dissertação. Agradeço a ambas também pelas disciplinas ministradas, fundamentais na minha formação ainda embrionária de cientista político. Também foram fundamentais os professores da inesquecível época de Unesp Araraquara, Wagner Romão, por me despertar para o mundo acadêmico com a sua didática impecável e amizade fora da classe, e ao Álvaro Guedes, pelas conversas sinceras sobre os meandros acadêmicos e pelas oportunidades de participar de inúmeras atividades.

À Capes pelo financiamento da pesquisa e ao CEM pela oportunidade de desenvolver pesquisa acadêmica em parceria com gente tão competente.

Ao bom e velho amigo, Bruno Vello, pela parceria na conclusão de mais uma etapa acadêmica. Pelas inúmeras leituras de textos, trabalhos e fragmentos de dissertação ao longo destes anos, pelos debates sobre os textos em disciplinas comuns, pelas ajudas com a burocracia uspiana, pelas conversas sobre as aflições e incertezas da pós-graduação, pelas partidas de Fifa pós-almoço e pelas conversas despreocupadas no apartamento 93.

Agradeço também aos outros membros do já saudoso 93. Ao Guigas pelo acolhimento na chegada à cidade grande, pelos inúmeros Degas que salvavam as noites mais atribuladas de estudos e pela convivência sempre tranquila. Também ao Celo, pelas receitas comunitárias, cervejas do fim de semana, pela disponibilidade em ajudar sempre e por introduzir alguma ordem ao nosso bagunçado apê.

Ao Tio Sérgio e à Maria pelos ótimos momentos compartilhados entre Pinheiros e Higienópolis e pelas conversas demoradas nas tardes de domingo pós-almoço. À Maria agradeço também pelas contribuições à dissertação através das conversas sobre a cidade, sobre Operações Urbanas e, finalmente, pela valorosa oportunidade de conhecer o funcionamento da cidade por dentro da administração pública.

À Vó Marina, todos os tios, tias, primos e primas de Poços e do mundo, um muito obrigado pelo interesse e apoio nas escolhas que fiz e pelas

receptividade nas voltas para casa. Por fim, agradeço e muito aos amigos de fora do mestrado, cuja amizade foi fundamental para que eu me lembre sempre com tanto carinho dos meus anos de São Paulo. Pelas conversas, pelo compartilhamento de angústias e alegrias dos 20 e poucos anos, pelos giros pela cidade, pela curiosidade em conhecer a todo tempo lugares novos e gente nova, pelas festas, bares e outras reuniões e até pelos momentos despreocupados dos fins de semana: Lu, Pirus, Wally, Buda, Tirso, Corvo, Willow, Luiza, Wakka e todos outros amigos que não viviam em São Paulo, mas que sempre apareciam para um fim de semana ou outro.

Ao Vô Luiz, pelo exemplo.

SUMÁRIO

12 INTRODUÇÃO: A POLÍTICA PÚBLICA, SEUS INSTRUMENTOS E MUDANÇAS

CAPÍTULO I

COMO OS INSTRUMENTOS MUDAM?

FUNDAMENTOS TEÓRICOS.

23 Os Instrumentos de Política Pública

24 A Centralidade das Instituições

26 As Teorias dos Instrumentos de Políticas Públicas

28 Instrumentos de Política Pública como a Tradução do Poder de Coerção do Estado em Controle Social

33 Instrumentos de Políticas Públicas como Responsáveis pela Transição entre Governo e Governança

35 Os Instrumentos como Instituições

39 Os Instrumentos de Políticas Públicas em Perspectiva Aplicada

47 Perspectivas Teóricas da Mudança Institucional

CAPÍTULO II

HABITAÇÃO E RENOVAÇÃO URBANA: POLÍTICAS DA CIDADE

54 A Política Habitacional em São Paulo

55 A Redemocratização: estratégias inovativas de provisão habitacional

61 Instrumentos de Intervenção Urbana em São Paulo

63 Operações Interligadas

- 69 Operações Urbanas em São Paulo
- 75 Operações Urbanas Consorciadas em Perspectiva Analítica
- 78 Ferramenta de financiamento das Operações Urbanas: os Cepacs

CAPÍTULO III

MUDANÇAS GRADUAIS NAS OPERAÇÕES URBANAS: FARIA LIMA E ÁGUA ESPRAIADA

- 86 Operação Urbana Faria Lima
- 88 A Operação Urbana Faria Lima em Ação
- 92 Intervenções Urbanas na OUC Faria Lima
- 94 Habitação de Interesse Social na OUC Faria Lima
- 100 Operação Urbana Água Espreiada
- 101 Desapropriações e Remoções na OUC Água Espreiada
- 103 O Caso do Jardim Edith
- 107 A Operação Urbana Água Espreiada em Ação
- 112 A Ponte Estaiada como Âncora
- 115 Produção de Habitação Social na OUC Água Espreiada

122 NOTAS FINAIS

125 BIBLIOGRAFIA

Introdução

A política pública, seus instrumentos e mudanças.

Stinchcombe (1987) entende que a vocação da ciência empírica é essencialmente dedutiva. O autor sugere que a melhor estratégia para construir teorias é “atacando os problemas empíricos”, o que significa identificar conceitos crus no mundo real, buscar relacioná-los de forma a criar uma relação teórica de causalidade e, a partir daí, derivá-los em consequências empíricas passíveis de serem testadas. Com esta lógica como premissa, busquei construir o problema de pesquisa que será investigado neste trabalho.

O “conceito cru do mundo real”, que me gerou certo incômodo *a priori*, surgiu em um momento despretensioso, enquanto circulava por São Paulo. Em uma das regiões mais ricas da cidade - na Avenida Berrini, em frente à Ponte Estaiada – notei a presença de uma construção distinta das dezenas de edifícios e torres de negócios que constroem a paisagem da região. Depois de rápida pesquisa, descobri se tratar do Jardim Edith, conjunto habitacional recém-inaugurado, que substituíra a antiga favela de mesmo nome que existia naquele local.

O estranhamento causado pela existência de um conjunto habitacional em uma das esquinas mais valiosas de São Paulo não é difícil de ser explicado, uma vez que a política habitacional constituída na cidade ao longo do último século privilegiou a provisão de habitação popular em áreas bem mais periféricas, distantes de equipamentos públicos e, portanto, menos atrativas do ponto de vista imobiliário.

Mas, para além da localização, um segundo fator reforçou o “incômodo” que a existência do Jardim Edith me causou. Tratava-se, ao menos em um primeiro olhar, de um empreendimento de moradia popular de qualidade nitidamente superior ao padrão histórico gerado pela política habitacional na cidade. Não apenas em termos de projeto arquitetônico, mas também pela

existência de equipamentos públicos acoplados ao conjunto habitacional. Ainda que poucas habitações de interesse social pudessem ser encontradas em regiões menos periféricas, nenhuma delas parecia ter um projeto tão específico, uma vez que mesmo os Cingapuras erguidos na gestão Maluf se constituíam como uma tipologia única, replicada em diferentes localidades.

Deste incômodo surgiu a pergunta: como foi possível a construção de habitação de interesse social em uma região tão valorizada e com um projeto tão específico, se o padrão histórico da política habitacional paulistana era exatamente o oposto – conjuntos habitacionais precários e em áreas periféricas?

Depois de uma reconstrução histórica do caso do Jardim Edith (que se constitui como uma seção deste trabalho), uma hipótese foi levantada: explica-se a existência desse conjunto habitacional, nessa localização e com este projeto, através dos recursos disponíveis na Operação Urbana Água Espraiada, instrumento de política de renovação urbana que financiou a construção do Jardim Edith, ainda que este resultado de política não estivesse previsto originalmente no seu escopo. A partir daí, foi possível notar que, embora seja o mais representativo, o Jardim Edith não se constituía como o único produto deste fenômeno, existindo outros conjuntos habitacionais construídos ou planejados a partir da mesma lógica dentro da Operação Urbana Água Espraiada e mesmo em outras Operações Urbanas, como é o caso da Faria Lima. Portanto, não se tratava mais do estudo de um caso único, mas de um fenômeno que, ainda se apresentava incipiente e pouco disseminado, mas que começava a produzir resultados que sugeriam um novo modelo de provisão de habitação de interesse social.

A existência de um fenômeno que, ao que se sugere, não produziu um resultado singular, mas sim resultados de política passíveis de generalização, ainda que em pequena escala, fez com que a simples explicação dos fatores empíricos que levaram a um determinado *outcome*, não fosse suficiente. Mais uma vez retornando a Stinchcombe (1987), era preciso relacioná-los de forma a criar uma relação teórica de causalidade, elevando o grau de abstração da análise.

A partir de então, era preciso emoldurar a hipótese empírica estabelecida em um argumento de causalidade mais amplo e, para isso, era fundamental analisar estes outros fenômenos empíricos semelhantes, que também pudessem absorver a mesma explicação, construindo assim um mecanismo causal. Desta forma, explicar o Jardim Edith não era mais o objetivo desta dissertação, mas sim parte de uma análise maior. Enquanto outros conjuntos habitacionais e Operações Urbanas foram sendo incorporados ao estudo, estes elementos empíricos foram sendo enquadrados em conceitos teóricos. Ao conceitualizar as Operações Urbanas como um tipo de instrumento de política pública, a pergunta que esta dissertação visa responder é: *como estes instrumentos se transformam a ponto de gerar resultados de política não planejados?*

A ideia de instrumentos de política pública ainda é relativamente pouco explorada pelos analistas de políticas públicas, mesmo que seja possível rastrear uma tradição que utiliza o conceito, ainda que de forma muito mais abrangente do que a que utilizamos neste trabalho. O primeiro capítulo traz uma síntese dos principais argumentos e usos deste conceito. Todavia, para os fins deste trabalho, instrumentos de política pública não são apenas mecanismos de operacionalização das políticas, mas também uma forma de abordagem analítica sociopolítica, uma vez que revelam a relação entre o governo e os governados. Primeiro, porque todo instrumento de política pública constitui uma forma condensada de controle social e as formas em que este controle é realizado. Segundo, porque os instrumentos não são neutros, ou seja, produzem efeitos específicos independentemente do objetivo buscado, criando uma lógica própria da política pública (Lascombes e Le Galés, 2007).

Quer dizer, o uso do instrumento não apenas como conceito, mas como abordagem analítica, reduz o risco de o pesquisador enviesar a análise por partir de uma normativa teórica cuja premissa esteja no enfoque apriorístico em um ou outro ator envolvido na disputa pelos recursos da política. Esta abordagem permite, portanto, analisar como a política se transforma pelos seus próprios instrumentos, identificando transformações que sejam relevantes e que descolem a política dos seus efeitos.

Sob o guarda-chuva do neoinstitucionalismo, as mudanças em políticas públicas têm sido constantemente ligadas a momentos de transformações mais abruptas e exógenas à própria política, entendida como dependente da própria trajetória. Isto significa que a trajetória de uma instituição – uma política pública, por exemplo – é reforçada pelo seu próprio desenvolvimento histórico, o que a torna cada vez mais estável e menos suscetível a alterações. Mudanças de orientação seriam explicadas apenas por transformações exógenas à instituição, quando os fatores que constroem estas potenciais mudanças são momentaneamente tirados da equação. Desta forma, as políticas públicas são conformadas como instituições estáveis e resistentes a mudanças por um longo período de tempo, até que uma conjuntura crítica se estabeleça e crie as condições necessárias para transformações abruptas, o que leva a uma interpretação de que as únicas mudanças possíveis sejam aquelas que levam ao total colapso de um conjunto de regras para o estabelecimento de um novo conjunto alternativo (Mahoney e Thelen, 2013, p. 7).

Argumento que as transformações que aconteceram nos casos aqui estudados não foram abruptas e não tiveram origem apenas em condições e fatores exógenos à política. Complementando estas premissas, procuro demonstrar que estas transformações também são resultado de mudanças graduais e constantes, patentes ao desenvolvimento da própria política através de seus instrumentos, ou seja, através de fatores endógenos. Portanto, em paralelo às *critical juncture*, o que viabilizou as mudanças nos instrumentos das Operações Urbanas aqui estudadas, foi um processo de *layering*, quando novas regras são adicionadas às regras existentes, mudando a forma com a qual estas últimas estruturam e determinam o comportamento. Diferentemente das mudanças explicadas exclusivamente por fatores exógenos, o processo de *layering* não introduz novas instituições por completo, mas sim algumas revisões, adaptações e emendas. Todavia, estes ajustes podem gerar mudanças mais profundas caso mudem o arranjo original e a distribuição prévia de recursos institucionais. Estes ajustes podem alterar a lógica de reprodução da instituição, que age em favor dos mesmos atores, e adicionar novos atores ou novos recursos, muitas vezes concorrentes, ao jogo.

Com o tempo, uma série de *critical junctures* emergiram a partir de alterações no ambiente político, enquanto o instrumento se desenvolvia. Estas conjunturas surgiam, principalmente, com mudanças de diretrizes nas políticas urbanas realizadas por governos municipais mais à esquerda, tais como os Planos Diretores dos governos Erundina (1990, não aprovado), Marta Suplicy (2002) e Fernando Haddad (2014), todos do PT. Também criaram conjunturas propícias a mudanças, fenômenos gerados em nível federal, tais como a normatização de uma série de instrumentos de política urbana com o Estatuto da Cidade (2001) e o significativo crescimento da economia durante parte do governo Lula, que construiu um ambiente extremamente propício ao investimento no mercado imobiliário, o que contribuiu para a proliferação de recursos nos caixas das Operações Urbanas. Por fim, outros dispositivos menos explícitos, mas que são consecutivamente resultado da atuação de atores imersos às relações urbanas, tais como movimentos sociais, de habitação, empreiteiras e outros capitais do urbano, contribuíram para a formação de *critical junctures* – como a atuação da Associação de Moradores e a mobilização do setor empresarial da Berrini, no caso do Jardim Edith.

Entretanto, como dito anteriormente, argumento que a existência destas conjunturas não é suficiente para explicar as transformações ocorridas no instrumento das Operações Urbanas. Sugiro que se desenvolveram, concomitantemente, mudanças internas ao instrumento que propiciaram a inclusão paulatina de atores ligados à política habitacional no interior do instrumento – este é o processo de *layering*. Estas mudanças levaram à viabilização de um modelo de provisão de habitação de interesse social que abrange tipologias mais adequadas, projetos de maior qualidade, em locais menos periféricos, sendo possível reconstruir a trajetória destes instrumentos, partindo de um olhar endógeno à sua conformação, que pontua mudanças graduais até os efeitos empiricamente identificados.

Desta forma, acompanhamos dois instrumentos de política de renovação urbana: a Operação Urbana Consorciada Faria Lima e a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. Estas foram concebidas, inicialmente, como instrumentos cujos objetivos estavam relacionados ao estabelecimento de novas centralidades que reforçavam a identidade de São Paulo como uma

cidade global (Fix, 2000), através de uma série de intervenções viárias e do fomento à construção de grandes torres e edifícios empresariais. Entretanto, mostramos que as Operações Urbanas começaram a incorporar, paulatinamente, outros atores ao seu ambiente institucional, o que tornou a disputa pelos volumosos recursos gerados pelo instrumento mais acirrada.

A partir da ação destes novos atores, um tema que assumiu protagonismo foi justamente o da habitação social, sendo colocado em pauta não apenas pelos possíveis beneficiários da política, mas também por atores das comunidades técnica, empresarial e por representantes do poder público. A abertura de um espaço de gestão compartilhada nas Operações Urbanas, ainda que com um déficit democrático no que diz respeito à capacidade deliberativa (Bonduki, 2010b), explicita a atuação destes atores e a centralidade que esta pauta passa a assumir ao longo do tempo. Portanto, são mudanças graduais internas ao instrumento, como o estabelecimento de grupos gestores das Operações Urbanas, que permitiram transformações mais visíveis, que geraram, por sua vez, resultados de política não previstos, neste caso, habitação de interesse social com tipologias específicas, equipamentos públicos acoplados, em localidades mais centrais.

Como Mahoney e Thelen (2013) preveem, não há no processo de *layering* a completa substituição das regras preexistentes para a conformação de novas regras. Isto significa que as Operações Urbanas não deixaram de ser instrumentos fundamentais para a política de renovação urbana, como demonstrou a análise dos resumos financeiros das Operações Urbanas. Esta análise revelou que a maior parte dos recursos foram gastos com obras e serviços, fundamentalmente de caráter viário e de mobilidade, e com as desapropriações por elas demandadas. Entretanto, novas regras foram sendo incorporadas às regras preexistentes, a partir da criação de espaços de disputas dentro do instrumento, o que permitiu que o montante direcionado à provisão de habitação de interesse social crescesse.

Mais do que isso, o direcionamento de uma fatia dos recursos das Operações Urbanas para a construção de moradia popular não apenas cresceu, mas foi sendo paulatinamente institucionalizada. No caso da

Operação Urbana Faria Lima, por exemplo, houve uma primeira etapa de institucionalização através da Lei 13.769/2004, que adequou a lei original da Operação Urbana, de 1995, ao Estatuto da Cidade de 2001. Neste dispositivo, ficou estabelecida a vinculação obrigatória de 10% dos valores arrecadados pelo instrumento para a construção de habitação de interesse social. Uma segunda etapa de institucionalização ocorreu a partir do Plano Diretor Estratégico de 2014, que determinou a vinculação de um limite mínimo de 25% dos recursos utilizados em todas as Operações Urbanas Consorciadas para utilização em habitação de interesse social. O Decreto 56.301/2015 regulamentou este dispositivo para o perímetro da Operação Urbana Faria Lima, determinando a vinculação de 25% não apenas nos recursos arrecadados no futuro, mas também em relação ao saldo existente, o que garantiu a fonte de recursos para obras de habitação nas favelas Real Parque, Coliseu e Panorama. Nestes casos, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de 2014 surgem como conjunturas que criam oportunidades, mas a institucionalização das mudanças no instrumento se dá também como resultado do gradativo processo de *layering* que vinha sendo constituído no seu interior.

No caso da OUC Faria Lima, apenas a demanda da favela do Real Parque foi atendida até o momento, com a construção de um conjunto habitacional inaugurado em duas etapas. O primeiro condomínio, inaugurado entre 2012 e 2013, contém 1.249 unidades habitacionais, e o segundo condomínio, finalizado em 2016, entregou mais 315 unidades, o que faz do Real Parque o maior conjunto construído no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas. Estão previstas, ainda, a entrega de mais um condomínio no Real Parque, que deverá incorporar mais unidades habitacionais e alguns equipamentos públicos, além dos conjuntos habitacionais que deverão ser erguidos nas favelas Coliseu e Panorama.

Na OUC Água Espraiada, o caso de maior destaque foi, de fato, o Jardim Edith, o primeiro conjunto habitacional entregue com recursos de uma Operação Urbana, com 252 unidades habitacionais, além de quatro equipamentos públicos acoplados: uma creche, um Restaurante-Escola, uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA) e uma Unidade Básica de Saúde

(UBS). Além do Jardim Edith, também já foram entregues os conjuntos habitacionais Corruínas, Gutemberg e Iguaçu, enquanto as obras do conjunto Estevão Baião se encontram em fase final. Estes empreendimentos formaram a primeira etapa de entrega de habitação social na OUC Água Espraiada, que deve ser sucedida por uma segunda etapa, uma vez que há cerca de 40 terrenos demarcados como Zeis (Zona Especial de Interesse Social), dentre os quais muitos já possuem projeto¹.

Esta dissertação é resultado de inúmeras horas de trabalho, divididas entre a leitura e análise de uma série de livros, artigos, teses e textos das mais diversas tradições e campos de estudo; pesquisa de campo através da realização de entrevistas com atores imersos no jogo político das Operações Urbanas e análise de uma série de documentos, normas e registros (dentre os quais, mais de 70 atas de reuniões dos grupos gestores das Operações Urbanas) que me ajudaram a reconstituir a trajetória destes instrumentos e, finalmente, outras incontáveis horas de construção do argumento e de um mecanismo causal. Todo este esforço se deu dentro de uma estratégia de rastreamento generativo do fenômeno estudado, que buscou reconstruir os eventos de maneira encadeada, revelando o mecanismo causal existente entre o fato/evento gerador (as Operações Urbanas Consorciadas) e o *outcome* (as habitações de interesse social).

O presente texto está dividido em três capítulos, além desta introdução e de uma breve conclusão. No primeiro, organizo os pressupostos teóricos que guiam a análise nos capítulos seguintes. Começo com uma orientação sobre os instrumentos de política pública, utilizados aqui não apenas como conceito que define as Operações Urbanas, mas também como abordagem analítica que permite a reconstrução do fenômeno estudado. Nesta etapa, apresento alguns usos mais amplos, incipientes e menos precisos do conceito até o uso aqui atribuído, idealizado em Lascoumés e Le Galés (2007) e exemplos da sua aplicação em outros trabalhos, como em Bezés (2007), King (2007) e Palier (2007). Na segunda parte deste capítulo teórico, me debruço sobre as

---

¹ Entrevista com gestora da SP Urbanismo.

perspectivas teóricas da mudança institucional, complementando a ideia de mudanças institucionais graduais e endógenas, utilizada aqui, com a interpretação de mudanças pontuadas e abruptas adotadas por parte dos autores neoinstitucionalistas.

O segundo capítulo, de cunho mais descritivo e analítico, tem a intenção de colocar o leitor a par dos conceitos e fenômenos mais empíricos analisados neste trabalho. As primeiras seções visam fazer uma retrospectiva da política habitacional em São Paulo, conformando um modelo mais tradicional de provisão estatal de habitação de interesse social. A compreensão da evolução desta política ao longo de parte do século XX é fundamental para ilustrar a peculiaridade dos conjuntos habitacionais construídos no âmbito das Operações Urbanas, que são alvo deste estudo. Em uma segunda parte, dentro deste mesmo capítulo, levo o holofote até os instrumentos de intervenção urbana utilizados em São Paulo. Uma rápida contextualização levanta o histórico destes instrumentos, com destaque para as Operações Interligadas, até a idealização e institucionalização das Operações Urbanas Consorciadas na cidade. Neste momento, inauguro uma etapa mais analítica do texto, procurando introduzir este instrumento em uma perspectiva mais crítica, levantando alguns pormenores da sua implementação e operacionalização – como a adoção dos Cepacs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), além de apresentar alguns resultados mais genéricos.

O terceiro capítulo também tem caráter descritivo e analítico. Nele, apresento primeiro a Operação Urbana Faria Lima e, em uma segunda parte, a Operação Urbana Água Espraiada. Em ambas as seções, apresento os instrumentos com detalhamento do seu funcionamento, levando em conta as intervenções urbanas perpetradas em cada uma, mas com especial atenção às habitações de interesse social construídas no seu âmbito. Me detenho, com um pouco mais de fôlego ao caso do Jardim Edith, como exemplo mais detalhado do tipo de fenômeno que este texto visou entender e onde se revela de forma mais explícita o mecanismo causal sugerido como explicação neste trabalho.

Esta dissertação tem como objetivo levar o leitor a compreender o empírico a partir dos conceitos teóricos apresentados no primeiro capítulo. Nos capítulos analíticos, espero ser capaz de demonstrar as mudanças institucionais graduais que levaram o instrumento das Operações Urbanas a uma redistribuição dos seus recursos e a resultados de política não previstos inicialmente no seu bojo. Estes resultados estão ligados ao estabelecimento de um conjunto de regras caro à comunidade da política de habitação, que não estava contemplada na concepção do instrumento, mas que se aproveitou de brechas internas ao próprio instrumento para realizar emendas e adaptações que permitiram o acesso aos recursos disponíveis. Este movimento se caracteriza como um processo de *layering*, onde ao invés da substituição total de um conjunto de regras por outro, passa a se estabelecer um novo conjunto onde coexistem regras de diferentes instituições originais.

Nas notas finais, retomo alguns dos principais argumentos apresentados e defendidos aqui, além de alguns desdobramentos que podem constituir uma nova agenda de pesquisa.

Capítulo 1

**Como os instrumentos mudam? Fundamentos
teóricos.**

1. Os Instrumentos de Políticas Públicas

O trabalho aqui desenvolvido tem como objetivo especificar e qualificar o debate em torno de um conceito que tem se disseminado nas análises de políticas públicas recentemente e que será amplamente utilizado também nas análises propostas nesta dissertação. Trata-se da noção de instrumentos de políticas públicas, suas diferentes concepções e usos.

Opto por organizar esta seção do trabalho a partir de uma primeira análise exclusivamente teórica, embora seja difícil sistematizar os debates da literatura internacional que oferecem interpretações teóricas dos instrumentos de políticas públicas. Esta dificuldade se dá, fundamentalmente, por três razões. Primeiro, porque os trabalhos que se posicionam com o objetivo de oferecer uma conceitualização do tema são poucos e dispersos no tempo. Ainda que dialoguem entre si, o fazem de maneira pouco sistemática devido ao hiato temporal e às distintas conjunturas em que cada um foi escrito. Segundo, porque os trabalhos que se propõem a analisar os instrumentos de políticas públicas o fazem sem o devido rigor conceitual, tratando o instrumento como um elemento inerte, desconsiderando a sociologia política que o envolve desde o seu processo de escolha até os efeitos por ele gerados, o que leva a uma análise do instrumento pelo instrumento. Terceiro, porque não há consenso na literatura do que deve ser chamado de instrumento de política pública - de forma mais laxa e passível de generalização teórica - e o que são apenas dispositivos técnicos enraizados no empírico e que, por mais relevantes que sejam para a análise de uma política em específico, não carregam consigo um constructo social para além das fronteiras da técnica.

Mais adiante, faço uma recuperação de alguns trabalhos que tiveram como objetivo a utilização dos instrumentos de política pública como entrada analítica para a explicação de evoluções e mudanças em políticas específicas a partir do conceito apresentado por Lascoumes e Le Galés (2007). É importante salientar desde já que a opção pelos instrumentos de políticas públicas como uma

entrada analítica vai além da análise dos atores envolvidos na origem e no desenvolvimento da política, funcionando como um fio condutor que guia diacrônica e sincronicamente a análise “por dentro” da política. Esta abordagem se contrapõe a outras que optam por um olhar mais distante da política, e que dependem das prerrogativas teóricas de cada autor - o que leva ao enfoque analítico mais minucioso em um ou outro ator do processo. É por esta razão que a maior parte dos estudos que consegue, com sucesso, sistematizar os atores e conjunturas específicas de cada caso não se configura exatamente como uma abordagem pelo viés dos instrumentos de política pública, uma vez que executam a análise a partir de uma perspectiva que vem “de fora” da política.

1.1 A Centralidade das Instituições

As décadas de 1970 e 1980 são um ponto de inflexão nas Ciências Sociais como um todo, marcado por uma transformação gradual das explicações macroestruturais para análises menos vinculadas a alguns conjuntos específicos de valores e, portanto, menos normativas. Se a análise de políticas públicas, por um lado, se conforma como um subcampo da Ciência Política, bebendo das mesmas fontes e recebendo fortes influências do desenvolvimento teórico e epistemológico deste campo, por outro, consegue trilhar um caminho próprio, desenvolvendo alguns de seus próprios pressupostos e axiomas e se apropriando do desenvolvimento de outros campos, como o Direito, a Psicologia Social e a Administração Pública, o que confere às políticas públicas um perfil bastante multidisciplinar. O impacto do neoinstitucionalismo no campo segue esta lógica, sendo determinado tanto por premissas desenvolvidas intrinsecamente à análise das políticas públicas, quanto a partir da transposição, para este campo, de elementos desenvolvidos inicialmente em outros temas de Ciência Política.

Marques (1997) entende que o neoinstitucionalismo não se configura como uma corrente teórica unitária, mas como um espaço ao qual convergem estudiosos de diferentes filiações. O ponto central que reúne diferentes abordagens sob o guarda-chuva do neoinstitucionalismo é a compreensão de

que as instituições devem ser tratadas como elemento explicativo central e não como uma simples circunstância de desenvolvimentos macroestruturais. Soma-se a isso o fato de que o neoinstitucionalismo confere importância à contingência, ou seja, que parte da explicação de um fenômeno é resultado de uma combinação de fatores ou processos específicos para aquele contexto, construindo explicações de médio alcance, a despeito das grandes teorias sociais resultantes das abordagens macroestruturais. Portanto, o neoinstitucionalismo não oferece um pacote fechado de valores explicativos, mas premissas que colocam as instituições e o Estado como atores centrais da causalidade dos fenômenos políticos e sociais. Cabe ao pesquisador, por meio de análise empírica, compreender e explicar quais destas premissas se configuram como parte da explicação daquele fenômeno.

Desta forma, o neoinstitucionalismo, como campo de análise amplo e heterogêneo (Marques, 2013b), é construído a partir de diferentes debates, em diferentes trajetórias e tradições, de certa forma, como uma alternativa às três grandes teorias do Estado em voga.

O debate sobre as teorias do Estado, ou talvez de forma mais assertiva, das teorias de distribuição de poder político, é um debate amplo de onde surgem teorias de longo alcance que oferecem pressupostos epistemológicos para uma série de análises dentro das Ciências Sociais e, em especial, na Ciência Política. A sua influência na análise de políticas públicas é sintomática e, de certa forma, fundam parte dos pressupostos sobre os quais os modelos de análise das políticas se desenvolvem. O debate é formado, inicialmente, por três teorias de longo alcance que emergem em um intervalo de tempo bastante curto, o que as torna, de certa forma, teorias concorrentes por algum tempo. O pluralismo, inaugurado por Robert Dahl, no seminal *Who Governs?* (2005 [1961]), talvez tenha sido a teoria mais influente na literatura sobre políticas públicas até os anos 1970 (Marques, 2013). Ainda assim, trabalhos que se vinculavam ao neomarxismo (Poulantzas 1973, 1985; Esping-Andersen, 1985, 1990) ou às teorias das elites, em especial Wright Mills (1981 [1956]), também tiveram grande impacto no campo. Portanto, ainda que o neoinstitucionalismo não se constitua como uma grande teoria, mas sim como um campo abrangente que fornece ferramentas analíticas para o campo da

Ciência Política, a sua construção é, de certa forma, resultado deste debate mais amplo.

O neoinstitucionalismo também confere importantes contribuições ao campo da análise políticas públicas, mais especificamente. Respondendo à questão de como as instituições influenciam as políticas públicas, Souza (2009) afirma que estas são responsáveis por tornar o curso de algumas políticas mais simples do que de outras. Esta afirmação se baseia em um pressuposto bastante difundido na literatura neoinstitucionalista que considera que as instituições tendem à inércia, que mantém e reforça as políticas que são privilegiadas pelas regras do jogo em um ciclo de dependência da trajetória.

A partir da consolidação destes pressupostos neoinstitucionalistas, alguns modelos analíticos de políticas públicas passaram a sublinhar o papel das instituições durante todo o processo de produção das políticas públicas, com destaque para o modelo de *multiple streams*, desenvolvido por Kingdon (1984), para o *advocacy coalition framework*, elaborado por Sabatier (1988) e o modelo do equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones (1993). Estes modelos convergem na ideia de que as mudanças na direção das políticas têm origem exógena aos espaços estatais e só são incorporadas como transformações institucionais em conjunturas específicas.

Argumentamos, neste trabalho, que as mudanças institucionais não se dão a partir, apenas, de variantes exógenas, mas também a partir de alterações internas ao ambiente institucional – o que ficará mais explícito, mais adiante neste capítulo, com a análise das mudanças institucionais graduais em Thelen e Mahoney (2013). Entretanto, é necessário compreender primeiro, qual o mecanismo endógeno às políticas públicas que viabilizam transformações nos seus efeitos. Nos casos aqui apresentados, entendemos que este mecanismo é o processo de desenvolvimento dos instrumentos de política pública.

1.2 As Teorias dos Instrumentos de Políticas Públicas

Ainda que os instrumentos de política pública, tal como utilizados neste trabalho, possam ser considerados como uma abordagem recente, é possível fazer uma recuperação de elementos e premissas utilizados nas análises e ensaios políticos que fazem parte da construção do conceito. É possível recuperar esta tradição ainda na filosofia política do século XVIII, desde o Iluminismo escocês, em especial a partir dos trabalhos de Jeremy Bentham que buscaram detalhar as atividades do executivo a partir das suas variadas atividades, até o Iluminismo francês e a preocupação com a “política da polícia” e as melhores formas de controle social e prevenção do crime (Lascoumes; Le Galés, 2004).

Já no século XX, a literatura sobre instrumentos de políticas públicas tomou dois diferentes caminhos. Primeiro, como um dispositivo capaz de ilustrar diferentes regimes de domínio político, como no trabalho de Ackerknecht (1948) que demonstrava como governos autoritários lidavam com crises sanitárias utilizando o instrumento da quarentena, enquanto governos liberais optavam por políticas sanitaristas preventivas (Hood, 2007). Uma segunda corrente procurava compreender os instrumentos empregados nos diversos setores de um governo (Dahl; Lindblom, 1953), viabilizando esforços de comparação entre políticas públicas de diferentes governos e diferentes áreas. Nas palavras de Hood (2007), *“a tentativa de produzir classificações parcimoniosas, abrangentes e genéricas é o que permitiu comparações temporais, setoriais e entre domínios de política”*². (p. 129).

Pode-se dizer que os instrumentos de políticas públicas são parte do glossário da política desde os tempos da filosofia política - ainda que não como um conceito - passando pela construção do campo como ciência e, contemporaneamente, ultrapassando as barreiras dos debates estritamente políticos e dialogando com outros campos que compartilham do interesse nas políticas públicas, configurando um subcampo essencialmente multidisciplinar. Ainda que os instrumentos tenham se disseminado pela literatura, apenas uma pequena fração destes trabalhos se preocupou em sistematizar o termo de maneira mais rígida, deixando a definição de instrumentos de política pública

---

² Tradução do autor.

bastante genérica e abrindo uma gama de possibilidades de apropriações³ sobre o conceito que são difíceis de tipificar, a não ser utilizando a categoria de “usos genéricos” como em Hood (2007).

Nesta seção, busco incorporar à discussão alguns trabalhos que procuraram fazer um uso teórico mais dirigido do termo. Porém, é preciso salientar, desde já, que a ideia de instrumentos de política pública apresentadas até aqui, e nas seções que se seguem, apresentam um termo mais abrangente e genérico, ainda fora da noção de abordagem analítica ou ferramenta operativa. Portanto, ainda que as interpretações utilizadas no recorte sejam mais abrangentes e, em alguns momentos, pouco convergentes entre si - devido aos pressupostos cognitivos particulares e ao intervalo temporal - é possível encontrar alguns pontos de afluência que desaguem com maior intensidade no trabalho de Lascoumes e Le Galés (2007) – cujo *framework* analítico é referência para este trabalho. Para isso, optei por dividir a análise em três categorias distintas. A primeira, parte de uma discussão mais datada, congregando trabalhos dos anos 1970 e 1980 que entendem os instrumentos de política pública como a tradução do poder de coerção do Estado em controle social. Em um segundo momento, faço uma análise do debate levantado por Jordan; Wurzel e Zito (2005), que conceitualiza os instrumentos de políticas públicas como dispositivos responsáveis pela transição de um estado de governo para um estado de governança. O terceiro tópico se apropria do debate de um mesmo autor em dois momentos diferentes, Hood (1983) e Hood (2007) e sua interface com o conceito de instrumentos como instituições, desenvolvido por Lascoumes e Le Galés (2007).

1.3 Instrumentos de Política Pública como a Tradução do Poder de Coerção do Estado em Controle Social

---

³ Gallie (1956) entende essa gama de possibilidades como característicos de conceitos que não podem ser transformados em verdade por qualquer método de análise. São os conceitos essencialmente contestados (Essentially Contested Concepts), em que dificilmente se chega a um consenso quanto ao seu melhor uso. Certamente seria descuidado afirmar que o conceito de instrumentos de políticas públicas não é passível de consenso, mas é possível dizer que, pela amplitude da sua utilização, ainda não há consenso sobre o seu melhor uso.

Este debate conceitual sobre os instrumentos de políticas públicas tem a sua origem associada diretamente aos trabalhos de Theodore Lowi (1964). Este autor sistematizou uma tipologia de políticas públicas a partir dos distintos graus de coerção com a qual são instituídas pelo governo, partindo de duas condições. Primeiro, se a coerção imposta pelo governo através do instrumento é remota ou imediata. Segundo, se a política imposta pelo governo pretende influenciar o comportamento dos indivíduos diretamente ou através do ambiente. É fundamental salientar, antes de continuarmos a discussão, que o conceito de coerção neste debate não está necessariamente ligado a qualquer tipo de violência estatal. Coerção, neste contexto, significa o grau de intervenção direta do governo nas dinâmicas sociais e individuais, em alguns casos de maneira positiva para alguns grupos e indivíduos beneficiados, mas negativa para outros, que perdem benefícios e recursos. Para Lowi, o século XIX ficou caracterizado por políticas distributivas, cujo grau de coerção dispendido pelos governos era baixo, uma vez que estas políticas são baseadas em recursos infinitos, configurando uma relação “ganha-ganha”, ou seja, os benefícios são gerais e não direcionados a grupos selecionados. As políticas redistributivas, que surgem com maior força durante o século XX, por outro lado, exigem instrumentos tipicamente coercitivos, ou seja, que tenham capacidade de influenciar direta e imediatamente as dinâmicas sociais, uma vez que conformam políticas que transferem recursos de alguns grupos sociais para outros. Se os trabalhos anteriores consideravam apenas o processo político condicionando o conteúdo das políticas públicas, Lowi, por sua vez, reverte a direção da relação de causalidade, admitindo que o conteúdo das políticas (e os seus instrumentos) também condicionam o processo político (Woodside, 1986, p.778).

Doern e Wilson (1974) entendem que se o Estado é caracterizado pelo monopólio legítimo da coerção, então a escolha do instrumento da política pública se torna crucial para o controle da quantidade de coerção que o Estado deseja imprimir. Desta forma, o processo de escolha de um instrumento não se dá considerando somente a forma mais eficiente de se entregar uma determinada política para a sociedade, mas carrega também a necessidade de se carregar uma mensagem que caracterize uma administração de maneira

particular. Os instrumentos se estabeleceriam em um *continuum* cujos polos seriam o menor e o maior nível possível de coerção, cabendo aos governos estabelecer em que região do *continuum* estaria o instrumento mais coerente para cada situação em específico.

Doern e Phidd (1978) apresentam o conceito de mercado de instrumentos de governo em que sugerem que os políticos escolhem entre os instrumentos disponíveis de acordo com a lógica da oferta e da demanda. Ainda assim, o grau de coerção era o fator que os diferenciava e a ideia de que os instrumentos se distribuíam ao longo de um *continuum* foi aprimorada. De forma geral: a regulação privada; a persuasão (*suasion*); o gasto público direto; a regulação pública e a tributação e, por fim; a propriedade pública, se organizavam ao longo do *continuum* do menor para o maior nível de coerção. Ainda que a ideia de ordenar logicamente todos estes instrumentos a partir de uma única variável seja bastante questionável, a ideia de que os instrumentos se relacionam com diferentes tipos de processos políticos é uma importante contribuição para o estudo das políticas públicas (Woodside, 1986).

Woodside (1986) critica a posição dos economistas que compreendem os instrumentos como uma macrovariável, tal qual a taxa de desemprego ou a inflação, por exemplo, e acompanha a lógica dos autores supracitados de que os instrumentos atuam como racionalizadores da capacidade de coerção do Estado. Entretanto, embora concorde com a premissa fundamental, seu modelo traz alguns contrastes em relação às teses que o antecederam, sistematizados aqui em quatro críticas fundamentais. Primeiro, o autor critica o que se supõe como uma previsibilidade dos resultados alcançados pelos instrumentos, o que dificilmente se estabelece empiricamente. Para Woodside (1986) a escolha de um instrumento com um grau apropriado de coerção não implica necessariamente no sucesso da política. Uma segunda crítica se dá à ausência de conflito no processo de escolha do instrumento nos modelos anteriores. Ainda que estes trabalhos aceitem que há uma gama de atores interessados participando do processo de escolha, omitem os constantes conflitos que se verificam empiricamente, passando uma impressão de que este processo é exclusivamente colaborativo. Uma terceira crítica sublinha que, equivocadamente, esta literatura reduz o processo de escolha dos

instrumentos ao executivo, sem considerar as diversas formas de organização da administração pública, suas agências e autarquias, que muitas vezes são responsáveis pela escolha dos instrumentos de maneira insulada ou em coordenação com outros órgãos. Estes atores da burocracia cultivam e defendem seus próprios interesses.⁴

"uma mudança para um diferente instrumento de política pública pode trazer outras agências e departamentos como novos atores, com suas diferentes perspectivas, para dentro da arena de formulação da política, uma possibilidade que o departamento responsável deve escolher evitar"
(Woodside, 1986, p. 787)⁵.

Por fim, o autor critica a compreensão de que o Estado trata todos os grupos de maneira equânime. Para Woodside, os atores do Estado usam medidas diferentes na escolha de cada instrumento, de acordo com os diferentes públicos aos quais se dirige. Quanto mais poderosos os grupos interessados na política, menos coercitivo será o instrumento escolhido. Deste modo, a capacidade de um grupo em influenciar a escolha de um instrumento mais ou menos coercitivo é uma forma coerente de medir o poder deste grupo perante a sociedade e a relevância de determinada agenda para o governo. A capacidade que alguns atores econômicos mais relevantes têm de influenciar a política tributária dos governos faz com que os tributos sejam um instrumento muito menos coercitivo para estes grupos do que para os demais indivíduos, cuja capacidade de atingir a arena decisória é menor.

Os trabalhos expostos aqui estão temporalmente distantes e a realidade em que foram desenvolvidos limita a nossa compreensão sobre os seus argumentos, especialmente sobre o *core* da teoria, que caracteriza os instrumentos como formas de racionalização da estrutura coercitiva do Estado sobre a sociedade. Ainda assim, as contribuições trazidas especialmente por

---

⁴ Neste momento, Woodside antecipa um argumento tipicamente neoinstitucionalista, que vê os instrumentos como instituições inerciais que tendem a resistir a qualquer tipo de mudança, processo que se reforça cada vez mais ao longo da sua trajetória.

⁵ Tradução do autor.

Woodside são notáveis e dialogam claramente com alguns atributos fundamentais do conceito contemporâneo de instrumentos de políticas públicas desenvolvido em Lascoumes e Le Galés (2007), especialmente a partir do argumento de que os instrumentos têm sua própria influência nos rumos das políticas públicas, fazendo com que esta seja, até certo ponto, menos suscetível às mudanças da *politics*.

1.4 Instrumentos de Políticas Públicas como Responsáveis pela Transição entre Governo e Governança

Que as políticas públicas são condicionadas por arranjos distintos, compostos por uma série de atores interessados, que disputam e compartilham ideias, recursos e influência entre organizações cujas fronteiras são absolutamente porosas parece ser um consenso na literatura internacional, ainda que no contexto brasileiro estes elementos permaneçam, até certo ponto, frágeis (Marques, 2013b). O conceito de governança elaborado em Le Galés (2011) compreende estas ideias e relações em um processo que envolve atores coordenados, grupos sociais e instituições para atingir determinados objetivos, discutidos e definidos coletivamente em ambientes fragmentados e de incerteza (p. 748), estabelecendo um oportuno diálogo com os instrumentos de políticas públicas, uma vez que estes têm a capacidade de revelar a teorização entre governo e governados (Lascoumes; Le Galés, 2007), como veremos mais adiante.

Zito, Wurzel e Jordan (2005) oportunamente propõem explorar a relação entre governança e instrumentos de políticas públicas ao analisar a transição de um estado de governo para um estado de governança, no tempo e no espaço, através da comparação entre novos instrumentos de política pública ambiental em oito países da União Europeia. Ainda que o diálogo teórico proposto seja propício, os autores partem de uma premissa duvidosa, justamente a de que há um momento de transição entre governo e governança. Como sublinhado no parágrafo anterior, a governança é um conceito que compreende distintos atores e instituições, dentre os quais se inclui o Estado. Para considerarmos a existência de um momento de gênese da governança a

partir do governo nos países estudados, teríamos que considerar que, em algum momento, o governo foi o único ator a governar todas as relações, recursos, espaços e dinâmicas dentro do perímetro destes Estados-nação. Se tal momento existiu, certamente não se deu na segunda metade do século XX, período a partir do qual começam a se desenvolver os instrumentos acompanhados pelos autores.

Para justificar a existência de uma transição do governo para a governança, os autores lançam mão dos conceitos de *steer* e *row* - muito bem desenvolvidos no trabalho de Levi-Faur (2005) – mas empregados aqui com imprecisões conceituais. Zito, Wurzel e Jordan argumentam que há um consenso na literatura que a ascensão do conceito de governança⁶ está ligada a redução do papel de *steer* do Estado, ou quando as fronteiras entre público e privado se tornam mais borradas, o que parece assertivo. Entretanto, é a interpretação do conceito de *row*, que parece inadequada. Os autores definem o *row* como o momento de escolha dos meios da política pública, ou seja, a escolha dos instrumentos, o que, na realidade, ainda faz parte de um claro processo de *steer*, definido por Levi-Faur (2005) como o “dirigir, guiar, pensar e liderar”, enquanto o *row* se refere a “provisão de serviços” (p.15). Assim sendo, a definição desenvolvida pelos autores de quando se tem um governo e quando se tem uma “governança pura” (p. 477) se enfraquece. Neste modelo, quando o governo delimita os objetivos (*steer*) e define os instrumentos (*row*), temos um governo forte. Quando são os atores da sociedade que estabelecem os objetivos (*steer*) e os instrumentos (*row*), temos uma governança forte. Por fim, quando cada ator é responsável por uma etapa do desenvolvimento da política (*steer/row*), temos um regime híbrido.

Os autores assumem que governo e governança se inter-relacionam mais do que a literatura prevê e afirmam que ambos se complementam. Entretanto, a única relação entre Estado e outros atores que apontam se dá

---

⁶ O erro em que os autores se dispõem ao tentar encontrar uma transição de um estado de governo para um estado de governança se dá pela confusão entre a ascensão do conceito de governança com a governança *strictu sensu*. O fato de os arranjos contemporâneos de governança serem mais complexos não significa que a governança inexistia em outros tempos, mas apenas que não se definia desta forma, uma vez que o papel de *steer* do Estado era mais significativo, porém não hegemônico. O caso do Brasil é emblemático, já que os atores privados sempre tiveram presença marcante nos processos de *steer*, mesmo enquanto o Estado era predominante no contexto europeu.

dentro de um mesmo processo, mas em polos distintos, um assumindo a função de *row* e outro de *steer*. Este modelo é incompleto porque assume que Estado e sociedade não podem se relacionar dentro de uma mesma etapa, ou seja, não assume que atores do Estado e da sociedade, em consonância ou em conflito, possam traçar em conjunto os objetivos e definir os instrumentos das políticas, ou mesmo a sua implementação. Esta visão, cunhada em Le Galés e Lascoumes (2007), permite entender a governança não como uma contraposição entre a sociedade e o poder público, mas como uma atuação articulada entre atores destas duas esferas, formando arranjos distintos em diferentes espaços, de maneira complementar ou conflituosa.

Outra crítica pontual pode ser feita à diferenciação entre governo e governança como dois regimes distintos, mesmo que a intenção dos autores tenha sido a de estabelecer uma divisão meramente hipotética. Zito, Wurzel e Jordan argumentam que enquanto o governar está identificado com os modelos tradicionais de regulação, a governança está relacionada ao lançamento de novos instrumentos de política pública. Creio ser possível aumentar a governança sem alterar a fundo o instrumento e, da mesma forma, a transformação do instrumento não implica necessariamente em um regime de governança (aqui entendido como a redução do papel do governo e o aumento da participação dos demais atores sociais). Na realidade, mudanças nos instrumentos podem representar exatamente o oposto, o encastelamento de determinada política no Estado (o que no modelo seria considerado como um reforço ao regime de governo), como Bezés (2007) demonstra com o caso dos *low-profile instruments*, instrumentos que deixam de ser visíveis para a grande massa da sociedade e se tornam dispositivos extremamente específicos e controlados por uma burocracia técnica.

Se por um lado a utilização da abordagem dos instrumentos de políticas públicas como método comparativo entre diferentes casos ao longo do tempo tenha sido oportuna, as conclusões às quais os autores chegam contribuem pouco, uma vez que a definição do conceito de governança é bastante imprecisa e a opção pela diferenciação entre um regime positivo onde se situa a sociedade e a governança, e outro regime negativo onde estão o Estado e o governo é bastante raso. Outro ponto negativo do trabalho é a limitação da

capacidade de integração entre Estado e sociedade apenas em diferentes etapas do “ciclo” das políticas. Neste modelo, a única forma de interação possível é quando um polo assume o *steer* e o outro o *row*. Não é difícil encontrar exemplos que demonstrem que, na verdade, a interação entre os atores interessados em determinada política se dá ao longo de todo o processo, seja na definição de atributos e objetivos, na escolha do instrumento, ou mesmo na implementação e avaliação da política pública através de parcerias público-privadas. Portanto, é possível concluir que *“governança e governo não são lineares, e serão sempre incompletos se analisados como processos”* (Le Galés, 2011, p. 748).

1.5 Os Instrumentos como Instituições

No fim da década de 1970 os estudos sobre implementação de políticas públicas proliferavam e os trabalhos que incorporavam os instrumentos de políticas públicas estavam associados diretamente a esta tendência (Hood, 1983). Ao mesmo tempo, os primeiros argumentos que viriam a constituir o neoinstitucionalismo começavam a florescer, mas ainda de maneira pouco articulada, uma vez que os trabalhos que viriam a “fundar” esta corrente teórica surgiram em meados dos anos 1980.⁷ Hood (1983) sistematiza os instrumentos de políticas públicas em duas finalidades, aqueles que têm como objetivo coletar informações e os que têm como estratégia influenciar diretamente os comportamentos individuais. A análise dos instrumentos se dava pela interface do Estado com a sociedade, ou seja, apenas no momento em que o instrumento saía do governo e era aplicado ao indivíduo, sem considerar o momento e o processo de escolha do instrumento, uma abordagem incompleta, porém coerente com a literatura da época e o seu enfoque na implementação. Assim sendo, o autor também excluía da análise o papel de regulador do Estado, bem como a sua interface institucional.

---

⁷ O livro seminal de Skocpol, Evans e Rueschemeyer, *Bringing the State Back In*, foi lançado em 1985, enquanto o artigo de March e Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, foi lançado um ano antes.

Em artigo de 2007, o próprio Hood revisita a sua obra e admite que o livro passou longe dos argumentos neoinstitucionalistas que vinham se desenvolvendo. Ainda assim, o autor assume que esta foi uma escolha consciente, uma vez que optara por seguir o princípio marshalliano de causalidade, que determina que poucos elementos podem variar em uma análise. Independentemente das razões pelas quais o autor não incorporou a interface institucional do Estado no seu trabalho de 1983, importa entender como o mesmo Hood viu o desenvolvimento da literatura sobre o tema nas duas décadas seguintes e como tentou incorporar as dinâmicas institucionais a sua análise. Entretanto, mesmo nesta revisão, o autor ainda utiliza o termo instrumentos de políticas públicas de maneira mais abrangente e, de certa forma, borrada, uma vez que surgem em alguns momentos para definir dispositivos operativos de políticas, mas, em outros momentos, surgem quase como um sinônimo de política pública, carregando uma carga teórico-abstrata mais ampla.

O autor argumenta que alguns instrumentos foram perpetuados ou, ao menos disseminados, por uma gama de setores de políticas públicas nos últimos anos. Seguramente, os mais duradouros foram os instrumentos tecnológicos que otimizaram uma série de políticas, mas também foram adotados outros instrumentos de viés mais ideológico⁸, principalmente dentro da lógica do *New Public Management*, que importou elementos ligados ao mercado para dentro do setor público com o objetivo normativamente orientado de aumentar a eficiência da provisão de bens e serviços públicos⁹. Além de importar procedimentos do mercado, as novas abordagens de atuação do Estado permitiram ao mercado a possibilidade de atuar em substituição ao Estado, ainda se fundamentando na crença do aumento da eficiência somada a redução do gasto com o desmanche de parte dos aparatos burocráticos. Este processo de terceirização do governo levou a uma nova leva de estudos

---

⁸ Estas duas definições, de instrumentos como elementos tecnológicos de otimização de políticas e de instrumentos de viés ideológico são colocados pelo autor com certa dubiedade. No primeiro caso, os instrumentos funcionam como dispositivos ou ferramentas de operacionalização da política, enquanto no segundo, os instrumentos são colocados como elementos mais abrangentes, capazes de maior mobilização. Não há, portanto, uma definição clara do nível de abstração em que o conceito se encontra.

⁹ Na política urbana, especificamente, o Planejamento Urbano Estratégico foi o instrumento utilizado para disseminar as práticas de mercado dentro da administração pública, como mostra Vainer (1999)

acadêmicos que tinha como objetivo entender a relação de interesses e atores dentro deste novo segmento de mercado em interface com o Estado. A partir desta análise, o autor divide a produção acadêmica sobre os instrumentos de políticas públicas em três categorias: a abordagem das instituições como instrumentos; a abordagem da política da instrumentalização e uma terceira categoria que abrange usos genéricos do termo.

Não há muito que desenvolver sobre a categoria de usos genéricos, uma vez que a sistematização proposta pelo autor não vai muito além do apontamento de alguns trabalhos pouco convergentes entre si. A abordagem da política da instrumentalização, por sua vez, leva em conta os trabalhos que focaram nas relações e conflitos entre os atores durante o processo de construção e escolha dos instrumentos, dimensão que envolve aspectos institucionais e que se encontrava ausente da sua análise de 1983. Na categoria que inclui os trabalhos que enfocam as instituições como instrumentos o autor faz uma escolha infeliz, uma vez que a definição de instrumentos como instituições de Hood pouco dialoga tanto com a definição de Lascoumes e Le Galés (2007), considerando a temática dos instrumentos mais especificamente, quanto, de forma mais ampla, com a definição de instituições desenvolvida nas últimas décadas sob o guarda-chuva do neoinstitucionalismo: um conjunto de regras, escritas ou não, que condiciona as dinâmicas da vida em sociedade. Em Hood (2007) instrumentos como instituições são apenas organizações que funcionam como instrumentos, desde órgãos públicos, passando por empresas privadas contratadas pelo governo, até chegar nas organizações do terceiro setor.

Parte desta confusão se dá pela excessiva amplitude do termo instrumento. Hood (1983; 2007) usa os conceitos de instrumento e ferramenta como sinônimos, de forma que um dispositivo diminuto e essencialmente técnico é incorporado na mesma categoria de uma sofisticada legislação reguladora, por exemplo. Para ser justo com o autor, esta confusão é comum e há uma tentativa de diferenciar estes termos em Lascoumes e Le Galés (2007). Estes autores destrincham a categoria instrumentos de políticas públicas, partindo de um nível mais alto de abstração para o mais baixo, em três níveis: os instrumentos, as técnicas e as ferramentas. Grosso modo, os instrumentos

são instituições sociais e detêm maior poder de generalização e teorização da relação entre governos e governados. As técnicas, por sua vez, são os dispositivos que operacionalizam os instrumentos, podendo tomar a forma de uma regulamentação específica ou um decreto, por exemplo. Por fim, as ferramentas são os elementos mais presos ao empírico e configuram microdispositivos internos a técnica, como categorias estatísticas, sanções específicas ou escalas de atuação.

É a definição de instrumentos como instituições (Lascoumes e Le Galés, 2007) que viabiliza os instrumentos de políticas públicas como um conceito capaz de funcionar como uma abordagem teórica ou uma entrada analítica apropriada para entender o desenvolvimento e as mudanças das políticas públicas. Como instituições, os instrumentos de políticas públicas não são neutros, portanto, por mais que carreguem objetivos específicos, não há garantias sobre o desdobramento destes objetivos em efeitos esperados. Deste modo, os instrumentos como entrada analítica permitem não apenas compreender as dinâmicas retrospectivas da sociologia política da política pública, mas também os efeitos prospectivos que podem ser previstos e dos que são absolutamente imprevisíveis. Assim, evita-se interpretações funcionalistas que, a partir dos efeitos, reconstroem a trajetória da política ignorando a ausência de neutralidade do instrumento e as contingências que se apresentam.

Nesta seção procurei mostrar, a partir de um recorte, alguns dos debates teóricos presentes na disputa pelo conceito de instrumentos de políticas públicas. Ainda que não seja possível se falar em consenso, é possível trazer alguns pontos convergentes desde a literatura que trata os instrumentos como tradutores do poder de coerção do Estado na sociedade, especialmente pela consideração da sociologia política que envolve o instrumento na análise e na noção de que os instrumentos de política têm sua própria influência nos rumos da política pública. De Zito, Wurzel e Jordan (2005) é possível trazer a reflexão sobre o lugar dos instrumentos na governança e como é possível utilizar o conceito como uma abordagem teórica para identificação de diferentes tipos de arranjos de governança. Por fim, encerro a discussão teórica com a definição de instrumentos como instituições cunhada por Lascoumes e Le Galés (2007)

“Um instrumento de política pública consitui um dispositivo que é ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações específicas entre o Estado e aqueles aos quais ele se dirige, de acordo com as representações e significados que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de carregar um conceito concreto da relação política (politics)/sociedade, sustentada por um conceito de regulação” (Lascoumes e Le Galés, 2007, p.4)

1.6 Os Instrumentos de Políticas Públicas em Perspectiva Aplicada

Em 2007, o periódico *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* realizou um dossiê sobre os instrumentos de políticas públicas a partir do já analisado trabalho de Lascoumes e Le Galés (2007). Alguns autores se propuseram a fazer uma análise das políticas públicas que já pesquisavam a partir da abordagem dos instrumentos, mais especificamente, a partir da compreensão dos instrumentos como instituições. Como já salientado anteriormente, o conceito se torna uma entrada analítica apropriada para a análise de mudanças em políticas públicas quando analisa as políticas por dentro, ou seja, pelo prisma do instrumento, configurando uma espécie de *process tracing* que parte das origens da política até os seus efeitos previstos e imprevistos, em uma cadeia lógica de acontecimentos cronologicamente organizados. Palier (2007), um dos autores analisados nesta seção, justifica a escolha pela análise da política pública através dos instrumentos:

Enquanto as abordagens dominantes se concentram em uma análise causal clássica das políticas públicas e das suas reformas (análises a partir de constrangimentos demográficos, financeiros e econômicos; estudos das posições ideológicas e políticas dos atores governamentais; análises de coalisões de interesses; e análises de

constrangimentos exercidos por instituições políticas), o artigo pretende demonstrar que, a partir de uma abordagem diferente, centrada no rastreamento de um instrumento particular nós podemos compreender este tipo de mudança (nas políticas públicas)¹⁰ (p. 87).

O objetivo desta seção, portanto, é trazer alguns exemplos que procuram aplicar no mundo real os pressupostos construídos pela literatura, levantados na seção anterior, demonstrando como a abordagem dos instrumentos pode ser uma opção oportuna para os estudos de políticas públicas. O primeiro, de Bruno Palier, traz uma reconstrução de instrumentos da política previdenciária na França, mostrando como esta política tem se transformado nas duas últimas décadas. O segundo texto, de autoria de Desmond King, remonta às origens e o desenvolvimento das cotas nos Estados Unidos como instrumento escolhido para levar adiante a política da ação afirmativa, se contrapondo a parte da literatura que vê os Estados Unidos como um Estado fraco. Por fim, recorro a Phillip Bezés e sua análise da política de reajuste salarial do funcionalismo público francês a partir de instrumentos *low-profile*, que demonstram o perfil de não neutralidade dos instrumentos e a imprevisibilidade de seus efeitos.

Palier (2007) tem a política previdenciária como objeto. O autor identifica quatro ciclos desta política, em períodos mais ou menos comuns, nos países desenvolvidos: i) primeiro, na criação da política previdenciária, no século XIX, com o objetivo de relativizar o grau de pobreza da população idosa inapta ao trabalho, ii) após a II Guerra Mundial, quando a política previdenciária incorporou praticamente toda a população idosa no seu escopo, iii) nos anos 1960 e 1970, quando incluiu todos aqueles que não dispunham de um emprego, buscando a manutenção de um nível de consumo e iv) após a década do 1980, quando busca se adequar à nova realidade econômica, agravada pelo envelhecimento da população (Palier, 2007, p.85).

---

¹⁰ Tradução do autor.

O sistema previdenciário característico francês é o *pay-as-you-go* (PAYG), quando há uma participação significativa do Estado no comando e controle da política. A lógica deste instrumento é: os indivíduos que estão em idade economicamente ativa contribuem e financiam as retiradas dos pensionistas e aposentados, esperando a mesma contrapartida no futuro. Há ainda, um outro modelo de política previdenciária, as *funded pensions*. Neste modelo, trabalhador e empregador contribuem e a renda destes investimentos é retornada em forma de anuidades. Neste caso o papel do Estado é de regulador. É o modelo adotado em países como os Estados Unidos, Reino Unido e Suíça.

Como dito, o modelo tradicional francês é o PAYG. O sistema previdenciário está fortemente ligado ao modelo de *welfare state* implementado na França a partir de meados do século XX, o modelo bismarckiano, ou conservador (Esping-Andersen, 1985). Neste registro, Pierson (2001) em seu trabalho sobre o *welfare state*, condiciona os rumos da política pública e dos seus instrumentos às escolhas passadas, criando uma dependência da trajetória que é extremamente difícil de se quebrar. Para Pierson, seria bastante difícil uma política previdenciária estabelecida, como a francesa, transformar a sua lógica de atuação (Palier, 2007, p. 86). Entretanto, não é o que se observa no caso francês. O modelo de *funded pensions* tem se expandido cada vez mais, assumindo a forma de sistema suplementar ao tradicional. A pergunta que o autor se faz, portanto, é: como um fenômeno entendido como muito difícil de ser transformado, de acordo com a teoria *path dependent*, tem se desenvolvido empiricamente?

Para encontrar uma resposta, se debruça sobre três instrumentos. Um novo benefício, o RMI (*Revenu minimum d'insertion*) que tem a função de uma renda básica. Uma nova taxa imposta sobre os rendimentos brutos, o CSG (*Contribution sociale généralisée*), e um novo procedimento decisório na arena política, a competência do Legislativo em votar o orçamento anual da previdência. O mais importante a destacar é que todos estes instrumentos foram estabelecidos nas margens do sistema de proteção social, inicialmente com o objetivo de suprir as deficiências da política, arcando, especialmente, com a manutenção dos padrões de consumo e as dificuldades de

financiamento da política devido ao envelhecimento e aumento da longevidade da população. Lascoumes e Le Galés (2007) afirmaram que os instrumentos, como instituições não neutras, geram os seus próprios efeitos e tecem suas próprias trajetórias, descolados dos objetivos aos quais estão atrelados. Este processo é visível neste caso, uma vez que os instrumentos, gradualmente, deixam a marginalidade em direção ao centro da política pública, incluindo novas perspectivas e mudando aos poucos a sua lógica. Palier mostra que estes instrumentos convergiram para que o sistema previdenciário francês tivesse cada vez mais relação com o montante pago ao longo dos anos de contribuição e cada vez menos com o padrão salarial prévio. Ou seja, o montante retirado pelos beneficiários não mantinha mais o seu padrão de consumo, uma vez que não reproduzia mais os níveis salariais com os quais o indivíduo se aposentou, mas sim uma razão da sua contribuição durante a vida.

A partir do rastreamento destes três instrumentos, o autor desenvolve um padrão que permite prevê a alteração da lógica de uma política como a previdenciária em um sistema consolidado, *a priori*. Este padrão segue a lógica de um ciclo de quatro etapas. Primeiro, a mudança é baseada em um diagnóstico compartilhado entre a maioria dos atores interessados, que passam a contestar o instrumento em voga. Segundo, um novo instrumento é escolhido em contraposição ao antigo. Terceiro, as novas medidas são adotadas em meio a um acordo ambíguo e contraditório, onde os atores possuem objetivos diferentes, mas convergem para um mesmo instrumento. E finalmente, os novos instrumentos se expandem incrementalmente, mas o seu desenvolvimento leva a profundas transformações na estrutura e na lógica do sistema previdenciário. Portanto, para entender a lógica da mudança neste caso, os *approaches* que procuram analisar a política por fora, ou seja, pelas regras, conjuntura e atores que a envolvem, não são capazes, por si só, de destrinchar o mecanismo causal da mudança. Isto se dá porque *“a comparação destes processos mostram que, nos casos estudados, mudanças nas instituições e na lógica da proteção social foram produzidas menos por uma*

virada ideológica radical do que pela introdução - marginal no princípio – de novos instrumentos de políticas públicas”¹¹ (Palier, 2007, p. 87).

O segundo exemplo que exemplifica a abordagem dos instrumentos de política pública vem de King (2007). O autor contesta parte da literatura que considera os Estados Unidos como um Estado fraco devido ao alto grau de autonomia dos seus estados e distritos. Para isso, utiliza o conceito de instrumentos de políticas públicas para demonstrar como uma ação governamental foi responsável por rearranjar tradicionais clivagens entre grupos em alcance nacional. Neste caso, o autor acompanha a origem e o desenvolvimento do instrumento das cotas como o dispositivo escolhido para materializar na sociedade as ideias da política de ação afirmativa. Esta política é especialmente oportuna, pois não é apenas uma política pontual, mas sim um conjunto de medidas que visam transformar radicalmente as condutas dos indivíduos perante a população negra, seja em ambientes públicos ou nos locais de trabalho, colocando-se como uma política que pretende corrigir um extenso histórico de injustiças.

King opta por comparar dois instrumentos cujo objetivo era o mesmo, mas que atuavam através de pressupostos e estratégias completamente distintos, em políticas distintas: as cotas, na política de ação afirmativa e a esterilização, na política de reprodução eugênica¹². Ambas as políticas tinham como proposta a transformação das condutas da sociedade norte-americana, o que o autor denomina *social reengineering*, ou reconfiguração societal, mas a partir de prismas contrastantes. A reprodução eugênica pretendia reestruturar a sociedade a partir de uma estrutura hierarquizada, privilegiando determinados grupos e indivíduos em detrimento de outros, considerados marginais à sociedade. A ação afirmativa, por outro lado, visava a formação de uma sociedade homogênea. *A priori*, tratava-se de uma política que tinha como público alvo a comunidade negra e a sua inserção total na sociedade e no

---

¹¹ Este movimento, de alterações graduais que levam a transformações significativas em políticas, a partir de seus instrumentos, vai ao encontro do que pretendemos apresentar na etapa analítica deste trabalho, utilizando o trabalho de Thelen e Mahoney (2013), como guia teórico deste processo.

¹² O autor é impreciso em alguns momentos ao confundir políticas e instrumentos. Ainda assim, é possível compreender que os instrumentos de esterilização e de cotas estão imersos em categorias mais amplas que podem ser classificadas como as políticas de reprodução eugênica e ação afirmativa, respectivamente.

ideário de identidade estadunidense, mas ao longo do seu desenvolvimento a política passou a incorporar outros grupos étnicos - especialmente latinos - e também as mulheres¹³.

Se Palier identificou um ciclo em que os instrumentos que analisou convergiam, King, por sua vez, encontrou outro tipo de padrão explicativo para as mudanças nas políticas analisadas, através de um encadeamento do que denominou de fatores de sucesso para políticas de reconfiguração societal. Estes fatores são parte da reconstrução retrospectiva do instrumento, da origem até a implementação, permitindo encontrar atores e procedimentos semelhantes que atuaram para a viabilização de ambas as políticas, como os especialistas¹⁴, ao conferir legitimidade ao instrumento escolhido e a Suprema Corte, ao considerar os instrumentos constitucionais.

King destaca a importância dos instrumentos de políticas públicas ao demonstrar como até uma política moralmente questionável como a da reprodução eugênica - que passava longe de colecionar o número de simpatizantes que a causa da ação afirmativa logrou - pôde ser implementada e desfrutar de relativo sucesso. Da mesma forma, ao esmiuçar a trajetória de um instrumento, foi possível demonstrar como as ações do governo central foram capazes de alterar por completo a lógica das relações sociais por todo território norte-americano e, em especial, transformar o ideal identitário do povo estadunidense ao incluir a população negra nos seus limites simbólicos. Todavia, como já vimos em outros momentos, nem apenas de efeitos positivos e previsíveis vive um instrumento. Ao mesmo tempo em que a política de cotas foi capaz de carregar o seu objetivo normativo de igualdade e combate a discriminação, também gerou efeitos inesperados, materializados nas diversas ações judiciais perpetradas por brancos que se consideraram prejudicados por não terem conseguido acesso a empregos e vagas em universidades reservados para negros.

---

¹³ Apesar do destaque a crescente amplitude da política, o instrumento de cotas analisado por King se limita aos negros.

¹⁴ Ainda que o papel do que King chama de “*experts*” tenha sido decisiva em ambos os casos, a lógica pela qual operaram é distinta. Enquanto os defensores da reprodução eugênica se apoiaram em uma larga base de dados científica para justificar a esterilização, os defensores da ação afirmativa se sustentaram nas importantes lideranças sociais que surgiram das mobilizações pela causa e o seu apoio a políticas de inclusão da população negra ao mercado de trabalho e às universidades.

Bezés (2007) analisa o RMS (*raisonnement en masse salariale*), um instrumento utilizado a partir da década 1960 na França para calcular os salários do funcionalismo público, levando em conta o nível geral dos salários no país. O governo francês necessitava, ao mesmo tempo, reduzir o gasto público com salários e amenizar as reações da classe em relação aos cortes salariais do funcionalismo, uma vez que funcionários públicos exercem pressões internas, mas também são eleitores. O debate sobre o controle do aumento salarial do serviço público fazia parte de uma discussão geral sobre os mecanismos de controle dos salários em geral na França e exibia duas questões como pano de fundo. Primeiro, o controle da inflação por meio a redução dos gastos da máquina estatal. Segundo, as noções de redistribuição e redução de desigualdades presentes na garantia de um salário digno para todos, em um momento de expansão do *welfare state*. Portanto, o RMS surge como um instrumento de mediação entre a função social do governo que exige a ampliação e universalização das políticas de proteção e a função econômica, que via a necessidade de controlar os gastos públicos a fim de restringir o crescimento da inflação.

Inicialmente, o instrumento demonstrava um caráter técnico, com um objetivo claro de aprendizagem através do desenvolvimento de uma forma mais correta de se calcular os salários do serviço público, mas também estabelecia uma interface com a sociedade, ao se colocar como um instrumento que visava incrementar o diálogo. Este último objetivo falhou clamorosamente. O RMS não funcionou como um mediador dos diálogos entre governo e sindicatos do setor público, que viam as políticas de controle salarial, em geral, com muita desconfiança, mesmo sobre o prisma da ciência. Logo, o instrumento perdeu também o seu status de dispositivo de aprendizagem, já que parte dos atores interessados não o consideravam legítimo. Todavia, este insucesso inicial não significou a extinção do instrumento, mas sim a sua reestruturação em um instrumento exclusivamente técnico e protegido pela estrutura burocrática da Diretoria de Orçamento, que passou a aplicá-lo de forma interna.

O RMS deixou, portanto, de ser um instrumento de aprendizado com objetivo de racionalizar as políticas salariais a partir do diálogo com a

sociedade para se configurar em um tipo de instrumento que Bezés denomina como *low-profile*. Estes instrumentos são caracterizados pela sua função técnica e objetiva, mas também pela sua baixa visibilidade em relação aos atores externos, uma vez que costumam ser automáticos e complexos. O autor define três situações em que os instrumentos *low-profile* são acionados. Primeiro, quando há conflitos e dúvidas sobre o que fazer, os *low-profile instruments* são usados para racionalizar o processo e construir *know-how*. Segundo, quando os custos políticos de uma reforma mais ampla são altos. E, por fim, quando há uma estrutura administrativa bem consolidada e resistente às mudanças.

A partir de meados dos anos 1970, a França deixou a política econômica keynesiana de lado e assumiu uma corrente mais ortodoxa, com foco na redução dos gastos estatais ligados a folha salarial, mas também através do arrefecimento dos gastos sociais. O RMS passou, então, a se encaixar perfeitamente no objetivo do governo de reduzir gradualmente as taxas de aumento dos salários do funcionalismo público, permitindo um cálculo que desprendesse o reajuste anual da reprodução automática das taxas de crescimento da economia e dos níveis gerais de salários. Outro fator que tornou o RMS útil como um *low-profile instrument*, foi a situação política do governo do Primeiro Ministro Barre, bastante pressionado pela oposição e com apoio fragmentado no legislativo. Como prevê Bezés, nos casos em que o governo não se vê em condições políticas de levar a cabo grandes reformas, instrumentos *low-profile* se tornam a principal válvula de escape. É importante salientar que o encastelamento do RMS como um dispositivo essencialmente técnico, operado pela burocracia, não isola completamente o instrumento da contestação pública. Os sindicatos e atores de maior interesse continuam se posicionando em oposição a sua utilização, mas o seu caráter mais técnico e menos político enfraquece a capacidade de mobilização ao seu redor.

A utilização da abordagem de instrumentos de políticas públicas neste caso permitiu ao autor compreender como uma política altamente controversa como a de controle salarial do funcionalismo público foi, primeiro, instaurada e, em seguida, aplicada sem que os atores de oposição conseguissem reagir de maneira organizada. O rastreamento do instrumento permitiu entender como se

deu o movimento de transformação da sua “personalidade”. De um dispositivo de debate político franco para um instrumento altamente técnico e especializado, muito mais conectado à burocracia do que à arena política. Os *low-profile instruments* se constituem como um novo padrão de instrumentos. Padrão este que reforça o seu caráter institucional ao demonstrar que, uma vez escolhido o instrumento, os caminhos que a política toma estão altamente conectados aos seus efeitos. Mesmo que estes efeitos sejam inesperados e indesejáveis para determinados grupos, a sua substituição é complexa e a sua dependência em relação à própria trajetória aumenta.

2. Perspectivas Teóricas da Mudança Institucional

Muito se fala, ao longo deste trabalho, sobre o papel das instituições e sobre os ambientes institucionais em que os atores estão inseridos enquanto agem e se relacionam. Mas o que são, exatamente, estas instituições? O que representam para a construção de políticas públicas? Como mudanças institucionais podem ser responsáveis pela transformação na lógica de produção e implementação de uma política? As seções que se seguem tem como objetivo responder estas perguntas além de propiciar um amplo *framework* onde, mais adiante, se testará a hipótese de que as Operações Urbanas Consorciadas, um instrumento desenhado inicialmente para a política de intervenção e renovação urbana, passou por uma mudança institucional gradual que o transformou, também, em um instrumento de política habitacional.

2.1 Mudanças Institucionais Graduais

A ideia de evolução gradual de uma política não é necessariamente nova no campo das políticas públicas. Alguns exemplos de análises que incorporaram este conceito foram demonstrados anteriormente neste trabalho, como em Lindblom (1959) e em Baumgartner e Jones (1993), que destacam que as políticas evoluem dentro de uma perspectiva incremental. Dentro do campo propositivo do neoinstitucionalismo, mais especificamente, também há

uma tradição que dá destaque ao gradualismo nas instituições, colocando um conceito, em especial, no centro da questão: a dependência da trajetória, ou *path dependence*.

Pierson (2004) entende *path dependence* como processos dinâmicos que envolvem *feedbacks* positivos que, por sua vez, geram resultados de acordo com a sequência em que os eventos se desenrolam, sendo os eventos iniciais mais determinantes. O *path dependence* nos obriga, portanto, a pensar em alternativas que dificilmente seriam consideradas sob uma perspectiva quantitativa, como o caso de uma determinada sequência histórica de fatos apresentando função causal ou da possibilidade de causa e efeito estarem separadas por um hiato temporal. Mahoney (2000) ressalta a importância do fator temporalidade na conceituação de *path dependence*, destacando o papel do evento contingente como origem da sequência causal. O autor divide o argumento em duas sequências, *self-reinforcing sequences*, que levam invariavelmente a retornos crescentes, ou seja, uma instituição assumindo um padrão que entrega benefícios crescentes ao longo do tempo, impedindo que outra opção venha a se estabelecer e as *reactive sequences*, cadeias temporalmente organizadas de eventos cuja existência é condicionada pelo evento imediatamente anterior e que diferem de uma sequência comum por preservarem características do evento contingente.

Todavia, estes recursos foram muito mais utilizados para explicar como as instituições gradualmente se perpetuam do que para explicar como elas gradualmente se transformam, ou seja, o enfoque analítico no desenvolvimento gradual das instituições se deu mais na sua continuidade do que nas suas mudanças. Mahoney e Thelen (2013) apontam que a maior parte das teorias desenvolvidas para explicar as mudanças institucionais parte de variáveis exógenas às instituições, promovendo grandes choques e mudanças radicais nas suas estruturas – como prevê o modelo do equilíbrio pontuado em Baumgartner e Jones (1993). Entretanto, os autores argumentam que estas transformações mais abruptas só são plausíveis dentro de um contexto em que mudanças de menor rispidez se desenvolvem em um intervalo de tempo maior. As mudanças incrementais frequentemente levam a transformações profundas por meio de desenvolvimentos endógenos que lentamente reconfiguram uma

instituição em longo prazo. Se as estratégias mais disseminadas de análise de mudanças institucionais incorporam à explicação *fatores exógenos* que promovem mudanças bruscas, adotamos aqui uma estratégia distinta, que incorpora *processos endógenos* como determinantes de mudanças graduais.

Antes de desenvolver uma abordagem que permita entender as mudanças institucionais através de processos endógenos, é fundamental rejeitar um axioma do qual muitos trabalhos que analisam instituições partem: a afirmação de que as instituições são inerciais e *self-reinforcing*. Como alternativa, adota-se como pressuposto uma abordagem às instituições pela sua capacidade de distribuição de poder.

Instituições possuem recursos e qualquer mudança na sua natureza ou constituição leva a questões distributivas. Portanto, instituições podem fazer com que recursos sejam aplicados e disponibilizados mais para alguns atores do que para outros, de forma que mudar uma instituição pode significar mudar a lógica de distribuição destes recursos. Assim, as instituições não se perpetuam e autorreproduzem *per se*, simplesmente, mas também porque são resultados de consensos e acordos entre atores e interesses que se coordenam em coalizões relativamente estáveis e duradouras. Ainda assim, estes arranjos estão constantemente sujeitos a mudanças de estratégias, interesses ou ao surgimento de novos atores capazes de mobilizar recursos que alterem a lógica do jogo e, por fim, provoquem mudanças nas instituições.

Mahoney e Thelen (2013) propõem que as propriedades mais básicas das instituições trazem consigo possibilidades inerentes de mudança. Estas mudanças podem se dar de maneira mais formal, quando a instituição incorpora regras que alteram o seu sentido original ou quando as regras originais são substituídas por completo. Mas também podem acontecer de maneira mais sutil, quando a formalidade das regras se mantém inalterada, mas a sua interpretação ou implementação é reformulada. A capacidade de reinterpretação das regras é possível quando se assume que há a possibilidade de inconformidade dos atores diante das instituições. As mudanças se desenvolvem justamente nos *gaps* de conformidade entre a regra formal e a sua aplicação/interpretação.

Dadas as condições necessárias para que ocorram mudanças institucionais por processo endógenos, Mahoney e Thelen (2013) oferecem quatro modelos analíticos para se compreender estas mudanças.

O primeiro é o *displacement* (deslocamento), que acontece quando regras existentes são substituídas por novas. Geralmente, está mais ligado às mudanças mais abruptas, sob as quais a teoria neoinstitucionalista mais se debruçou ao longo dos anos. Entretanto, também podem ser fruto de processos mais graduais. Isso geralmente acontece quando novas instituições são criadas não para cooperar, mas para se sobrepor ou concorrer com as instituições existentes. Estas novas instituições são criadas e compostas, via de regra, por atores que eram perdedores no sistema de distribuição de recursos. Se os vencedores do sistema não se adaptam a fim de resistir ao desenvolvimento das novas instituições, há um gradual processo de substituição.

O *layering* ocorre quando novas regras são adicionadas às regras existentes, mudando a forma com a qual estas últimas estruturam e determinam o comportamento. Diferentemente do *displacement*, o *layering* não introduz novas instituições por completo, mas sim algumas revisões, adaptações e emendas. Todavia, estes ajustes podem gerar mudanças mais profundas caso mudem o arranjo original e a distribuição prévia de recursos institucionais. Estes ajustes podem alterar a lógica de reprodução da instituição que age em favor dos mesmos atores e adicionar outros atores ou novos recursos, muitas vezes concorrentes, ao jogo. Os processos de *layering* podem acontecer quando os grupos não contemplados pelas regras em exercício não possuem força política suficiente para romper com as instituições antigas e criar novas. Da mesma forma, enquanto os defensores das regras vigentes são capazes de mantê-las em ação, mas são incapazes de barrar a introdução de novos arranjos ao sistema. Cada pequeno ajuste se configura como uma mudança institucional que pode, no longo prazo e em acúmulo com outras emendas, configurar uma grande transformação institucional.

O *drift* acontece quando as regras não sofrem grandes ajustes ou alterações, mas seus impactos mudam devido a transformações nos fatores

ambientais. Entretanto, o que causa a mudança não são estes fatores, mas sim a resposta que os atores institucionais dão a estes fatores, mesmo que a resposta escolhida seja não agir. Outro fator que difere o *drift* dos modelos anteriores é que não há necessidade de mudança formal nas regras para que a transformação se consolide, mas de mudanças na interpretação e na execução destas regras.

Por fim, o modelo de *conversion* também ocorre quando as regras se mantêm as mesmas, formalmente, mas passam a ser interpretadas e implementadas de maneiras distintas. Diferentemente do *drift*, este modelo leva em conta apenas processos endógenos, uma vez que são os atores embebidos no sistema institucional que vislumbram hiatos entre a regra formal e as possibilidades de interpretação através da existência de ambiguidades. O que difere o *drift* do *conversion* é a motivação da mudança. Enquanto no primeiro, esta motivação vem de transformações ambientais, no segundo, parte de motivações internas através de ações e decisões tomadas pelos atores institucionais possibilitados pelos intervalos de conformidade.

Ainda de acordo com Mahoney e Thelen (2013), a distribuição de recursos em determinado conjunto de instituições pode alterar a estabilidade e a distribuição de recursos de outro conjunto de instituições. Apoiado nesta afirmação, a ideia deste trabalho é tentar entender como um instrumento de política pública, entendido aqui como uma instituição, se transforma assumindo novos objetivos e interesses. Para isso, recorre-se a uma estratégia empírica de pesquisa, utilizando como estudo de caso um instrumento particular de política urbana, as Operações Urbanas Consorciadas. Desta forma, será preciso compreender como os atores ligados à produção de Habitação de Interesse Social em São Paulo, imersos no âmbito da política habitacional tradicional, se apoiaram em um instrumento paralelo, as OUCs, inicialmente desenvolvido como um instrumento de renovação urbana, para criar uma alternativa para a produção de HIS na cidade. A análise apresentada nas próximas seções demonstrará que *a explicação da mudança institucional do instrumento se dá através de processos que se desenvolveram endogenamente em uma lógica gradual*. A pesquisa de campo e coleta de evidências empíricas determinará qual destes modelos analíticos é o mais

apropriado para compreender como ocorreu a mudança neste particular instrumento de política pública.

Capítulo 2

Habitação e Renovação Urbana: políticas da cidade

Argumentamos, ao longo desta dissertação, que as Operações Urbanas sofreram uma gradual mudança institucional, que pode ser percebida através da crescente mobilização e destinação dos recursos arrecadados pelo instrumento para a produção de Habitação de Interesse Social, algo praticamente inexistente durante a primeira década de operacionalização das OUCs.

Para entender como o instrumento passou a encampar, paulatinamente, práticas e objetivos típicos de outra comunidade, que não a da política de renovação urbana, é preciso fazer uma rápida retrospectiva que ajude a compreender como se deu o desenvolvimento da política habitacional na cidade de São Paulo. Essa breve recuperação histórica tem como objetivo emoldurar analiticamente a questão habitacional em São Paulo ao longo do tempo e mostrar como se deu a sua evolução até o momento em que a comunidade da habitação na cidade percebeu nas Operações Urbanas - um instrumento que, inicialmente, possuía um objetivo muito mais ligado à promoção de intervenções urbanísticas de natureza viária e infraestrutural – uma potencial fonte de recursos a ser explorada.

2.1 A Política Habitacional em São Paulo

A despeito de algumas ações de caráter regulador e outras ações mais diretas por parte dos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs, foi apenas a partir de 1964, no governo militar, que a produção estatal de moradias ganhou certa centralidade dentre as políticas setoriais, especialmente através da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e, sobretudo, do Banco Nacional de Habitação (BNH). Dentro da estratégia de legitimação do golpe, o BNH assumia papel de protagonista, uma vez que apresentava produção em escala e, ao mesmo tempo, se constituía como ferramenta *keynesiana* de desenvolvimento econômico, patrocinando um *boom* no setor da construção civil e a geração de novos postos de emprego (Sachs, 1999).

Além do BNH, outro ator importante da política habitacional foi criado em 1965, trata-se da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB, responsável pela provisão habitacional em toda a Região Metropolitana de São Paulo. Durante os “anos de ouro” do BNH, a COHAB registrou números bastante modestos, produzindo menos de 4 mil unidades habitacionais entre 1965 e 1975 (Sachs, 1999, p.98). Entretanto, com a diminuição da velocidade das entregas do BNH, que acompanhava a desaceleração da economia, a COHAB passou a assumir um papel cada vez mais relevante, entregando mais de 10 mil unidades habitacionais só no ano de 1980 e mais 14 mil unidades em 1981. Estima-se que a produção total da COHAB desde a sua criação até 1985 tenha sido de aproximadamente 90 mil unidades habitacionais. Embora, em termos comparativos, este não possa ser considerado um resultado inexpressivo, a provisão de HIS pela COHAB também esteve muito longe de impactar o déficit habitacional, uma vez que a população da cidade de São Paulo cresceu em aproximadamente 6 milhões de pessoas neste mesmo período (*ibid*, p.99). Portanto, ainda que se possa afirmar que, durante o Regime Militar, a provisão de habitação via Estado tenha atingido patamares nunca antes vistos no Brasil, através de estratégias nacionais e locais, esta mesma produção esteve muito longe de conseguir lidar com o crescimento galopante das demandas habitacionais, também jamais registradas anteriormente. A incapacidade do Estado em criar alternativas habitacionais, especialmente para a população de mais baixa renda, é um dos fatores que consolidaram um modelo de distribuição espacial marcado pela constituição de uma gigantesca cidade informal que sugestiona as oportunidades às quais os seus moradores tem acesso até hoje. Este modelo, baseado na autoconstrução de moradias precárias, em terrenos distantes dos principais centros urbanos e desassociados de equipamentos públicos retroalimentam, através do impacto das dinâmicas urbanas nas redes pessoais dos indivíduos, as existentes condições de pobreza, como mostra Marques (2010).

2.1.1 A Redemocratização: estratégias inovativas de provisão habitacional

A redemocratização do país trouxe consigo a diversificação de estratégias para lidar com a questão habitacional. De certa forma, esta

diversificação se deve, em parte, à maior proximidade de determinados atores que assumiram posições políticas de comando com associações comunitárias e comunidades de base, mas também em decorrência da arrebatadora crise econômica pela qual o país passava, que limitava os gastos públicos e inviabilizava a estratégia de provisão direta de moradia popular. Marques, Pulhez e Págin (2017) sistematizam a política habitacional do período de acordo com cinco programas: i. habitação nova construída por empreiteira (produto clássico das políticas brasileiras); ii. habitação nova construída por mutirão autogestionário; iii. urbanização de favelas; iv. regularização de loteamentos; v. outros programas, em especial de promoção de habitação na área central.

O governo Jânio Quadros, primeiro prefeito eleito em São Paulo após o fim do Regime Militar, pouco atacou a questão habitacional, com exceção das polêmicas Lei do Desfavelamento e Operações Interligadas, que propunham intervenções focalizadas em favelas e loteamentos irregulares de propriedade particular em troca da construção de moradias populares em terrenos mais distantes. Este instrumento será analisado com maior grau de detalhamento mais adiante neste trabalho.

Coube ao governo Luísa Erundina, do PT, construir novas estratégias para lidar com o déficit. Devido à proximidade da prefeita e do seu grupo político com os movimentos de moradia, foram criadas alternativas bastante inovadoras, especialmente com o enfoque nos mutirões, estratégia que envolvia os próprios beneficiários na construção das unidades habitacionais e se consolidava como uma estratégia barata e de qualidade arquitetônica (Bonduki, 2000). Também na regularização de loteamentos, o governo Erundina buscou estratégias inovadoras, especialmente através da criação de um departamento específico para tratar da regularização, mas também voltado à responsabilização dos loteadores. Tratava-se do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (Resolo) que teve atuação importante, especialmente em áreas de mananciais, com destaque ao Programa Guarapiranga.

Mesmo com o enfoque nos mutirões, o governo Erundina também adotou estratégias mais tradicionais de provisão habitacional, notadamente, a construção de novas unidades através de empreiteiras, a aquisição de terrenos e a ação direcionada às favelas e cortiços. Entretanto, mesmo nestas vertentes, foi possível notar um maior direcionamento do atendimento habitacional às faixas de baixa renda. Sintoma disso foi a elaboração de um plano para a atuação em favelas que envolvia os próprios moradores em três frentes: prevenção de risco (com remoção ou realocação total ou parcial dos moradores), melhorias (obras pontuais realizadas em mutirão) e urbanização de favelas (Marques, Pulhez e Pagin, 2017).

Erundina é sucedida por Paulo Maluf, do PPB, que opta por voltar às estratégias mais tradicionais de política habitacional. O prefeito confere grande centralidade à questão da habitação, construindo um dos principais programas da gestão em torno desta política: o Cingapura. Neste programa, a gestão abandonava a intervenção em favelas a partir de projetos específicos para cada caso, como acontecia no governo Erundina, e passava a adotar o “padrão Cingapura” em todas as intervenções. Este padrão consistia na provisão de unidades habitacionais novas através de empreiteiras, em favelas mais próximas das vias de grande circulação de veículos, adotando a tipologia de verticalização, muitas vezes sem considerar o impacto e as obras de infraestrutura necessárias no núcleo como um todo. Em termos quantitativos, o Cingapura teve relativo sucesso, deixando quase 5,5 mil novas unidades prontas em 23 favelas, ao fim do mandato do prefeito (Marques e Saraiva, 2005). O enfoque do governo nesta estratégia fez reduzir significativamente o ritmo das outras frentes de atuação da política habitacional na cidade, notadamente a regularização de loteamentos e a provisão de novas unidades habitacionais via mutirões, que foram paralisados sob alegação de irregularidades nos convênios firmados. Ainda assim, mais de 3 mil unidades cuja construção começara no governo anterior, foram entregues neste formato durante o governo Maluf (Marques, Pulhez e Pagin, 2017).

O sucessor de Maluf, Celso Pitta, deu prosseguimento à lógica da política habitacional do governo anterior, com destaque para os programas de intervenção em favelas, como o Cingapura, ainda que em velocidade menor.

Somando as duas gestões do PPB, este programa gerou um total de pouco mais de 13 mil novas unidades habitacionais, além de outras 4,5 mil com as obras iniciadas. Talvez o único programa da gestão Pitta que mereça algum destaque e que não tenha sido plenamente herdado da gestão Maluf seja o Programa Lote Legal. Através deste instrumento, a gestão concluiu intervenções de regularização que beneficiaram 2.738 lotes e iniciou intervenções em outros 17.219 lotes, embora a regularização jurídica destes loteamentos não tenha sido englobada no escopo do programa (Marques e Saraiva, 2005).

O PT volta ao governo da cidade com a eleição de Marta Suplicy, em 2000. Parte das diretrizes adotadas na gestão Erundina voltou à agenda do governo como a ampliação do diálogo com os movimentos de moradia e a retomada dos mutirões autogestionários. Todavia, não houve uma completa cisão em relação aos programas herdados das gestões Maluf e Pitta, especialmente com a manutenção do Programa Cingapura, ainda que com uma roupagem que permitia intervenções que iam além da provisão habitacional e incorporavam também a reurbanização das áreas afetadas. Também nos moldes tradicionais da construção de novas moradias em parceria com empreiteiras, foi desenvolvido o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), viabilizado através da Caixa Econômica Federal. Somando unidades construídas no PAR Centro e no PAR Periferias, a gestão Marta Suplicy entregou mais de 6 mil unidades habitacionais novas em parceria com empreiteiras (Marques, Pulhez e Pagin, 2017).

Na urbanização de favelas, além da manutenção do Programa Guarapiranga, foi constituído o Programa Bairro Legal, que priorizou Heliópolis e voltou a acelerar o ritmo das ações de regularização de loteamentos. Além de dar continuidade aos programas das gestões anteriores e de criar novos programas que recuperaram diretrizes e demandas antigas dos movimentos de moradia, o governo Marta Suplicy aprovou instrumentos cujo impacto sobre a questão habitacional é bastante significativo. Trata-se do Plano Diretor de 2002, que criou o dispositivo das Zonas Especiais de Interesse Sociais (ZEIS) - perímetros delimitados em lei cuja prioridade construtiva se limita à Habitação de Interesse Social - e do Plano Municipal de Habitação de 2003, que

quantificou e tipificou demandas, e estabeleceu ações para os 10 anos seguintes (*ibid.*).

O sucessor de Marta Suplicy foi José Serra, do PSDB, que governou a capital por apenas dois anos, uma vez que deixou a prefeitura para se candidatar ao governo estadual, deixando o papel de prefeito para o seu vice, Gilberto Kassab, inicialmente no DEM, mas que depois migrou para o PSD, sigla que capitaneou a fundação. O mesmo Kassab, já no novo partido, foi reeleito para o mandato de 2009-2012. Embora estes governos não tenham sido muito prolíficos na sistematização e publicização de informações e números acerca da política habitacional desenvolvida, pode-se perceber novamente o protagonismo do modelo mais tradicional de provisão habitacional na cidade, ou seja, a construção de unidades novas através de empreiteiras. Estas gestões beneficiaram-se enormemente de uma conjuntura altamente favorável, estabelecendo parceria com o governo estadual através da CDHU, principalmente para ações de moradia popular na região central de São Paulo e recebendo financiamento federal para construção das novas unidades habitacionais e intervenções de infraestrutura em favelas e loteamentos através dos programas Minha Casa Minha Vida (MCMV) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A gestão Fernando Haddad, que marca, mais uma vez, o retorno do PT à prefeitura da capital paulista se inicia com uma aposta nos mesmos programas, especialmente no MCMV. Todavia, o número de unidades habitacionais entregues e de intervenções infraestruturais em favelas ficou muito abaixo do planejado, em parte devido à imensa crise econômica e política que se instalou no governo federal, congelando os investimentos nos programas supracitados. Tal quadro forçou o governo municipal a reorientar a sua atuação na política, inclusive através do aporte de recursos do orçamento do município para a conclusão de obras que já estavam em andamento. Foi também na gestão Haddad que foram concluídos os primeiros conjuntos habitacionais construídos com recursos das Operações Urbanas - que são tema deste trabalho e que serão analisados pormenorizadamente mais adiante. Ainda assim, alguns outros conjuntos com projeto finalizado, a serem construídos em terrenos localizados em ZEIS dentro do perímetro das OUCs

Água Espraiada e Faria Lima, tiveram as obras iniciais atrasadas ou mesmo adiadas devido à sua vinculação aos recursos do MCMV ao invés de recursos das Operações Urbanas¹⁵.

O objetivo desta seção foi o de trazer ao leitor uma breve noção do histórico e da evolução da política habitacional na cidade de São Paulo. A partir desta retrospectiva, é possível perceber a inexistência de uma fonte de recursos de longo prazo financiando a política habitacional da cidade, o que leva, para além das preferências e compromissos políticos, à necessidade de constantes mudanças no perfil de política habitacional produzida no município. Desta forma, argumento que os atores que tratam das questões habitacionais na cidade, (englobando desde gestores públicos e acadêmicos, aos capitais do urbano e movimentos de moradia) se configuram como uma comunidade de política com uma necessidade premente de capitalização de novas fontes de recursos. A existência de um instrumento de política pública de alta arrecadação, cuja disputa setorial pelos recursos é muito mais restrita dada à necessidade de vinculação dos gastos a um perímetro urbano específico, somada ao súbito esfacelamento das fontes de financiamento federais e estaduais, levaram esta comunidade a procurar nas Operações Urbanas, um novo patrocinador para as ações de provisão de unidades habitacionais e urbanização de favelas e loteamentos.

A seção seguinte oferece uma análise dos instrumentos urbanísticos utilizados na cidade nas últimas décadas, com grande enfoque na gênese e operacionalização das Operações Urbanas através de uma perspectiva que privilegia o olhar “por dentro” do instrumento e não se restringe à ótica de um ator específico, mas remonta o seu processo de criação e desenvolvimento de maneira mais ampla. É importante acompanhar que a configuração que é dada ao instrumento na sua criação - derivada em parte das experiências pregressas de intervenção organizada no espaço urbano – somada aos rumos que são dados ao instrumento de acordo com os seus próprios efeitos, o consolidam como um ambiente cuja disputa pela apropriação dos seus recursos permanece aberta.

---

¹⁵ Entrevista com gestora da SP Urbanismo.

2.2 Instrumentos de Intervenção Urbana em São Paulo

No Brasil, os dividendos gerados pela valorização imobiliária tradicionalmente se concentraram nas mãos do setor privado, que se beneficia de alterações nas normas e parâmetros de uso e ocupação de solo, de onde extraem o seu lucro com a produção e comercialização de empreendimentos (Hoyler, 2014, p. 17). A elaboração de instrumentos de intervenção urbana parte de uma premissa que considere que a apropriação total destes dividendos pelos incorporadores não é justa, uma vez que estes se beneficiam de alterações dos parâmetros urbanísticos, que são de prerrogativa pública.

Esta premissa, por sua vez, parte do princípio de que o direito de construir e o direito de propriedade não caminham juntos. Ou seja, a propriedade legítima de um terreno não confere automaticamente o direito de construção de toda a área deste terreno, mas apenas de um coeficiente de aproveitamento básico (CAB) que, a partir da promulgação do Estatuto das Cidades, deve estar previsto nos Planos Diretores Estratégicos (PDE) de cada município¹⁶. Na cidade de São Paulo, por exemplo, foi previsto no PDE de 2014, um CAB igual a 1. Isso significa que, em qualquer terreno do município, é permitido que se construa apenas uma vez a sua área.

A partir da definição dos limites de potencial construtivo e de alteração do uso da terra na cidade, é possível desenvolver estratégias que flexibilizem estes parâmetros para que, em casos especiais, os empreendedores possam adquirir solo virtual, construindo uma área maior do que a prevista no CAB. O poder público passa a conceder este potencial adicional construtivo usando o expediente da outorga onerosa do direito de construir. Neste caso, o empreendedor adquire o potencial de construção a partir do oferecimento de contrapartida pecuniária. Os valores arrecadados constituem um fundo separado do orçamento municipal destinado a intervenções de melhoria da infraestrutura urbana.

---

¹⁶ A Constituição Federal prevê e o Estatuto das Cidades de 2001 reforça que todos os municípios acima de 20.000 habitantes a elaborar um Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade - dispositivo federal aprovado em 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que fazem referência à política urbana - define os instrumentos de política urbana de acordo com os seguintes marcos: i) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, iii) planejamento municipal, iv) institutos tributários e financeiros, v) institutos jurídicos e políticos e vi) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Por serem relativos à política urbana, é sabido que a aplicação de quaisquer instrumentos previstos no Estatuto da Cidade tem por objetivo promover algum tipo de impacto urbano. Todavia, adotamos para análise neste trabalho apenas os instrumentos de planejamento municipal como as Operações Interligadas e, especialmente, as Operações Urbanas Consorciadas, instrumento que se vale da outorga onerosa do direito de construir aplicado a um perímetro específico com a intenção de promover a retomada de investimentos e recuperação de espaços degradados ou obsoletos. Em uma definição formal encontrada no próprio Estatuto da Cidade, *as operações urbanas consorciadas são o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*¹⁷.

A despeito da regulamentação federal vigente, as Operações Urbanas são instrumentos anteriores ao Estatuto da Cidade. Em São Paulo, as primeiras estratégias de intervenção urbana com o objetivo de promover mudanças infraestruturais em áreas específicas da cidade surgem ainda nos anos 1970. O poder público procurou revitalizar áreas no entorno das estações de metrô Bresser, Santana e Brás, que seriam inauguradas em breve, a fim de promover o desenvolvimento imobiliário nestas regiões. Estas iniciativas

---

¹⁷ Art. 32, § 1o da lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

resultaram em fracassos retumbantes e até os dias de hoje são motivo de conflitos judiciais (Bonduki, 2010a).

Os instrumentos surgem como alternativas de planejamento urbano, pela primeira vez, no projeto de Plano Diretor do governo Mário Covas, em 1985, que não chegou a ser colocado em votação na Câmara Municipal. São efetivadas e operacionalizadas, apenas, no Plano Diretor implementado pelo governo Jânio Quadros, em 1986, aprovado por decurso de prazo. Este instrumento ficou conhecido como Operações Interligadas, e fazia parte de um amplo projeto de desfavelização das áreas mais nobres de São Paulo.

2.2.1 Operações Interligadas

Inicialmente, o projeto das Operações Interligadas tinha como objetivo permitir que os proprietários de terrenos ocupados por favelas pudessem construir moradias populares em outras localidades e doá-las à prefeitura que se encarregaria da logística de transferência dos moradores da favela para os novos conjuntos habitacionais. Além disso, o proprietário poderia simultaneamente alterar os parâmetros urbanísticos em vigor para possibilitar que um novo empreendimento fosse erguido no terreno. Este projeto de lei chegou à Câmara Municipal e foi entendido como ilegal pela Comissão de Redação e Justiça, que julgou improcedente a possibilidade de o Executivo alterar parâmetros de uso e ocupação, alienar imóveis e receber doações sem a devida apreciação legislativa (Castro, 2006, p. 58).

Ainda assim, antes mesmo da aprovação do Plano Diretor de 1988, o governo Jânio criou um projeto alternativo que se consolidou na Lei 10.209/86, conhecida inicialmente como Lei do Desfavelamento e, logo depois, como Lei das Operações Interligadas. Como a sua alcunha inicial sugere, esta lei tinha como principal objetivo a substituição das favelas por moradias populares. A operacionalização deste instrumento passava pela autorização, via poder público, da alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo, estabelecidos na Lei do Zoneamento. Em troca, os empreendedores deveriam ou construir novas habitações populares (Bueno, 2000, p. 16) ou pagar uma contrapartida

em dinheiro para o poder público, que constituiu um fundo específico para a construção de HIS – o Fundo Municipal de Habitação - a partir dos valores arrecadados nesta operação (Fix, 1997, p.2). Em ambos os cenários, o benefício das HIS iriam exclusivamente para moradores de favelas.

A venda dos direitos de exceção à Lei do Zoneamento se dava lote a lote, ou seja, partia dos empreendedores que tinham interesse em mudar o uso de determinado terreno ou incorporar a ele maior potencial de construção. Após as chamadas públicas, o empreendedor entrava em contato com a Comissão Normativa de Legislação Urbana, órgão ligado à Secretaria Municipal de Planejamento, que analisava e dava prosseguimento ao pedido. O problema desta estratégia é que, as intervenções eram pontuais e não levavam em conta a capacidade da infraestrutura do entorno em absorver os impactos destes novos empreendimentos, podendo gerar problemas graves de adensamento. Ademais, a demanda por potencial de construção se dava, via de regra, nas regiões mais desenvolvidas da cidade, gerando também maior demanda por infraestrutura viária e equipamentos públicos, ainda que em termos comparativos com a cidade como um todo, estas regiões já fossem bem estruturadas. Estes gastos (túneis, avenidas, viadutos) requerem volumes muito maiores do que os valores que se arrecadava para as contrapartidas em HIS (Fix, 1997). Criou-se, portanto, um ciclo onde mais requerimentos por potencial adicional de construção levavam a um maior adensamento localizado, que por sua vez levava a uma maior necessidade de intervenções urbanas, concentrando os investimentos em infraestrutura em regiões pontuais e já privilegiadas da cidade.

As Operações Interligadas contribuíam, portanto, para a manutenção dos padrões de segregação visíveis em São Paulo, não apenas pela concentração de investimentos em infraestrutura urbana, mas também porque os processos de desfavelização se resumiam às favelas que se encontravam em regiões mais nobres da cidade e que despertavam o interesse do setor imobiliário, o que conferiu ao instrumento um caráter higienista. Por trás de uma faceta de “programa social” que visava produzir habitações para a população de baixa renda, existia a intenção de promover uma espécie de

limpeza das áreas nobres de São Paulo, fortemente atingidas pelo processo de favelização que se deu na cidade a partir dos anos 1970.

“A lei do desfavelamento serviu pouco ao que teoricamente se propunha no campo social, mas, de outra parte, serviu à “limpeza” dos bairros de classe média e aos negócios imobiliários. Longe de ser resultado de um “acidente de percurso”, a aplicação da lei mostra como o problema das favelas foi, desde o início, utilizado para justificar alterações pontuais na Lei de Zoneamento e no Código de Obras que interessavam ao mercado imobiliário. O número de solicitações após a promulgação revela um grande interesse na abertura de exceções à Lei do Zoneamento que, em vigor desde 1972, dificultava agora a aprovação de novos empreendimentos” (Fix, 2001, p. 74).

As Operações Interligadas sobreviveram à troca de gestão do governo Jânio, de perfil conservador, para o governo petista de Luísa Erundina, de perfil mais popular e muito mais próximo dos movimentos sociais. Este governo tentou alterar a faceta higienista do instrumento ao propor um ordenamento das favelas a serem atendidas pelo programa de desfavelização, incorporando à sua lógica favelas mais periféricas, além de impor maiores limites às propostas de flexibilização dos parâmetros urbanísticos¹⁸. Entretanto, este projeto não foi sequer apreciado pela Câmara dos Vereadores (Castro, 2006, p. 59).

Com o governo Maluf, o viés conservador volta ao Executivo municipal, e uma nova proposta de alteração da Lei das Operações Interligadas é enviada e aprovada pelo legislativo. Uma nova chamada pública foi realizada dentro deste instrumento, mas com um nome específico, bastante eficiente em termos de marketing político, o “Programa Direito à Moradia”. Através deste “programa”, as Operações Interligadas foram responsáveis por financiar parte do que foi o grande chamariz do governo Maluf - um programa habitacional baseado na provisão de HIS através da verticalização de favelas - o “Programa Cingapura”.

---

¹⁸ Projeto de Lei 200/89.

Na realidade, mesmo para o mercado imobiliário, as Operações Interligadas demonstravam limitações, uma vez que o seu caráter pontual poderia resolver um ou outro problema, mas não criava um aparato de intervenção suficientemente atrativo para as incorporadoras. Além disso, as críticas ao instrumento se avolumaram, utilizando de alguns dos argumentos já demonstrados aqui como a desconsideração dos seus impactos nas vizinhanças dos empreendimentos aprovados e a ausência de consulta ao Legislativo na aprovação das alterações dos parâmetros urbanísticos. Como resultado, as Operações Interligadas foram suspensas em 1998 e julgadas como inconstitucionais em 2001 pelo Tribunal de Justiça do Estado.

Ainda em 2001 foi instituída, pelo requerimento 08-0111/2001, a Comissão Parlamentar de Inquérito para investigação das Operações Interligadas na Câmara Municipal. Foram identificadas, no relatório final da CPI, irregularidades no procedimento de aprovação das Operações Interligadas, no tocante aos parâmetros de construção, na avaliação das contrapartidas, e na motivação dos atos administrativos que fixaram as contrapartidas.

O Relatório Final da CPI¹⁹ identificou a ausência de parâmetros estabelecidos em lei para definir os valores a serem pagos em contrapartida pela concessão do direito adicional de construção. Esta ausência de parâmetros conferiu à Comissão Normativa de Legislação Urbana total discricionariedade para estabelecer os valores a serem pagos pelos proprietários, analisando cada caso individualmente. Como resultado, não são poucos os casos identificados em que o valor da metragem quadrada estabelecido como base para o pagamento da contrapartida tenha sido definido abaixo da média do mercado, sendo que em alguns casos, este valor correspondia a menos da metade do praticado em média. O relatório da CPI deixa clara a existência de indícios apontando que as Operações Interligadas lesaram os cofres públicos e sugere que as responsabilidades dos servidores públicos envolvidos sejam apuradas nos termos da Lei de Improbidade Administrativa.

---

¹⁹ Disponível em http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf

Outro ponto de irregularidades identificado pela CPI foi na provisão das HIS. As moradias que deveriam ter sido entregues pelo poder público, valendo-se dos valores pagos como contrapartida pelos empreendedores privados, não foram construídas, em sua maioria, ou foram entregues com graves problemas de infraestrutura, muito distantes de atender ao projeto básico inicial elaborado pela SEHAB. Os relatos de moradores e líderes comunitários das favelas que seriam beneficiadas mostram que muitas unidades foram entregues inacabadas e sem quaisquer melhorias externas como muros e gradis. O excerto a seguir do depoimento de uma líder comunitária a um vereador membro da CPI²⁰ demonstra o padrão de qualidade das HIS entregues pelas Operações Interligadas.

“.....P – As casas foram terminadas?”

.....R – As casas que são das interligadas eles entregaram só a parte de baixo, que é quarto, sala, cozinha e banheiro.

....P – Mas o projeto não era para entregar a parte de baixo, era o prédio....?

...R – Não, o projeto seria....sobrados

....P – Isso é importante, ou seja: foi entregue aos moradores, no que diz respeito às casas construídas, elas foram entregues inacabadas?

....R – Inacabadas : quarto, sala, cozinha, banheiro.

....P- Vários prédios, várias casas continuam inacabadas?

....R – Continuam.

....P – Só para entender, para ajudar a Lídia, aqui tem os predinhos, que foram terminados, mas tem casas também, baseadas em interligadas. Essas casas não foi concluído seu projeto. Foi concluído só a parte de baixo, a parte de cima não.

....R – Só a parte de baixo.

---

²⁰ Depoimento prestado em sessão da CPI em 08/04/02 por Lídia Ossano – Líder Comunitária do Conjunto habitacional TEXIMA ao Vereador João Antônio (PT)

....P – *As casas foram entregues inacabadas. Os apartamentos foram acabados. Quer dizer, foram acabados, vírgula, a parte de baixo, a parte que diz respeito a estacionamento, essas coisas, não existem. Ou existem?*

....R – *Não. Os prédios não foram murados e nem fizeram a parte do estacionamento, só fizeram os prédios e entregaram.*” (Câmara Municipal de São Paulo, 2002, p. 221)

Além de tudo, a CPI também identificou que algumas unidades habitacionais construídas no âmbito das Operações Interligadas não foram entregues para os moradores de favelas atingidas pelos projetos de desfavelização, mas para indivíduos que sequer se encaixavam nos programas de acesso a HIS. Um dos moradores, referindo-se a um dos conjuntos habitacionais entregues, chegou a afirmar que *“Lá mora uma gama de pessoas não é, de, de pessoas, não é, de todas as classes. [...] Se eu não me engano, tem advogados, tem, de todas classes, classe B, C, existe....”*²¹ (Câmara Municipal de São Paulo, 2002, p. 227). Outra líder comunitária, também em depoimento, afirma que *“É verdade. É terrível falar isso, porque a gente não sabe o que espera, quando chega lá no bairro, mas é verdade. Moram advogados, moram policiais, guarda civil metropolitano, pessoas que foram indicadas pelas Secretarias, pelas próprias assistentes sociais”*²² (Câmara Municipal de São Paulo, 2002, p. 228).

A despeito dos inúmeros indícios de irregularidades apontados no Relatório Final da CPI, além de suspeitas de desvios de verbas na ordem de US\$ 79 milhões, não há notícias de servidores públicos responsabilizados por quaisquer práticas ilegais no decorrer da aplicação do instrumento das Operações Interligadas. Da mesma forma, não há notícias de ressarcimento de danos sofridos pelo erário e nem de reformas das unidades habitacionais entregues inacabadas.

---

²¹ Depoimento prestado na sessão da CPI em 15/04/02 pelo Sr. Marcos Florêncio – Atual Presidente da Associação comunitária Chácara das Flores II ao Vereador João Antônio (PT).

²² Depoimento prestado na sessão da CPI no dia 15/04/02 pela Sra. Maria Aparecida da Silva – ex-presidente da Associação Mulheres Consciência ao Vereador João Antônio (PT).

Podemos concluir que, se na letra fria da lei, o objetivo das Operações Interligadas era o de promover moradia popular para moradores de favela, na prática, tratou-se muito mais de um instrumento higienista, levado a cabo para promover a “limpeza” de áreas mais nobres da cidade. A faceta aparente de política de promoção social tinha o objetivo de legitimar as ações de desfavelização, como comprovam as habitações de interesse social de péssima qualidade, entregues inacabadas e que contemplavam indivíduos que não viviam nas favelas atingidas e que não se enquadravam nas faixas de renda alvo da política de promoção habitacional.

2.2.2 Operações Urbanas em São Paulo

Em São Paulo, como dito, as OUCs surgem como instrumento de planejamento no projeto de Plano Diretor do governo do prefeito Mário Covas, em meados dos anos 1980. Neste momento, emergem como uma alternativa que permitiria a inclusão do financiamento privado nas obras públicas, em especial para a provisão de HIS. Em um contexto de crise macroeconômica que se espalhava também para os municípios, reduzindo a sua capacidade de investimento, São Paulo passava por um momento de dificuldades de financiamento das políticas sociais mais básicas como saúde e educação e ainda se via na necessidade de criar alternativas próprias de política habitacional diante da extinção do BNH e da produção de habitação em massa. Neste contexto, fazia-se mais do que urgente a criação de instrumentos que gerassem alternativas de investimento social e, ao mesmo tempo, poupassem o orçamento, já bastante comprometido com o serviço da dívida pública (Castro, 2006, p.51). Estabelecia-se, neste momento, prioridade equivalente na produção de moradia de valor social em consonância com a promoção de intervenções urbanas infraestruturais, como demonstram os objetivos do projeto do Plano Diretor Estratégico 1985-2000, que não chegou a ser aprovado na câmara.

*"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 [...] (ênfase adicionada)” (SEMPA, 1985 apud Castro, 2006, p.51).

Diferentemente do uso empregado às OUCs contemporaneamente, de lógica bastante estratégica e em perímetros amplos, foram 35 OUCs previstas no projeto de Plano Diretor da gestão Covas, cujos perímetros eram bem mais restritos do que as que estão em vigor atualmente.

Mapa 2.2.1 – Operações Urbanas Consorciadas Previstas no Plano Diretor Estratégico 1985-2000

Fonte: Plano Diretor do Município de São Paulo: 1985/2000. Caderno de Mapas. Mapa P11, Operações Urbanas 1985/2000, (SEMPA, 1985 apud Castro, 2006, p.52)

Embora o plano defina as OUCs como instrumentos de natureza essencialmente imobiliária, por outro lado, incorporava um caráter intrínseco de solução criativa para combater a escassez de capacidade de financiamento público das políticas sociais. Vale ressaltar que o governo Covas tinha uma orientação socialdemocrata e que, em sua gestão, alternativas de política habitacional de caráter progressista, como os mutirões, foram incentivadas (Sachs, 1999). Desta forma, é possível afirmar que, formalmente, a construção das OUCs no Plano Diretor não aprovado do governo Covas dava mais ênfase à função social e, em especial, à provisão de HIS do que o instrumento efetivamente deu após se consolidar na gestão Maluf. Todavia, é patente que a análise de políticas que não saem do papel é altamente subjetiva e superficial, uma vez que não se materializam os seus efeitos não previstos e muitas vezes indesejados, tão comuns em instrumentos de políticas públicas. Portanto, é impossível prever se estes doutrinamentos dispostos em lei se transformariam em ações públicas efetivas ou se, à semelhança das Operações Interligadas da gestão Jânio, se configurariam em uma fachada para uma política higienista.

A despeito dos esforços do governo Covas, a OUC foi regulamentada em São Paulo apenas em 1990, com a aprovação da Lei Orgânica do Município, já na gestão petista da prefeita Luísa Erundina²³ (Menegon, 2008, p. 62). A primeira OUC aprovada foi a OUC Anhangabaú²⁴, que foi constituída com um prazo limite de três anos e que tinha como objetivos o término das reformas do Vale do Anhangabaú, além da recuperação de alguns outros espaços públicos e edifícios do Centro Histórico. A OUC Anhangabaú permitia a construção adicional de até seis vezes a área do terreno, e previa também a possibilidade de transferência de potencial construtivo daqueles edifícios tombados, para outros terrenos fora do perímetro da OUC, mediante solicitação do proprietário. Pouco foi efetivamente realizado nesta OUC, que acabou assumindo um papel de projeto-piloto até ser extinta, como previsto, três anos após o seu início. Todavia, deu origem à Operação Urbana Centro, em vigor até os dias de hoje.

---

²³ Art. 152 - O Município poderá, na forma da lei, obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das operações urbanas.

²⁴ Lei 11.090/91

O governo Erundina, alinhado com interesses mais progressistas e com bases nos movimentos sociais e nas periferias, enviou à Câmara Municipal um projeto de Plano Diretor que não foi implantado. Neste, a Lei de Zoneamento seria substituída por duas zonas, uma adensável, mais central, com melhor infraestrutura urbana e mais postos de trabalho; e outra não adensável, que correspondia às áreas periféricas de infraestrutura escassa e sem mercado de trabalho constituído. Foi estabelecido um CAB igual a 1 – coeficiente que só foi efetivamente implementado com a aprovação do PDE 2014 – e as OUCs conformariam perímetros de exceção a este limite, restritas às zonas adensáveis, ou seja, às áreas mais centrais (Nobre, 2004).

O projeto do Plano Diretor do governo Erundina – ignorado pela Câmara Municipal e engavetado pela gestão seguinte – previa, além da OUC Anhangabaú que pôde ser viabilizada por outro instrumento jurídico, mais quatro OUCs: Faria Lima-Berrini, Água Espreiada, Água Branca e Paraisópolis. Fix (1997) sugere que o modelo de OUC da gestão Erundina era progressista e não conseguiu atrair o interesse do capital imobiliário. Ainda assim, com exceção da OUC Paraisópolis, as demais OUCs planejadas foram viabilizadas nos governos que se seguiram – de orientação mais próxima ao mercado - e em conjunto com a OUC Centro, herdeira da OUC Anhangabaú, formam o conjunto das OUCs em operação na cidade de São Paulo.

Vale, ainda, mencionar outras OUCs planejadas, mas que não entraram em vigor. Estas foram desenvolvidas no PDE apresentado e aprovado pela gestão Marta Suplicy, em 2002²⁵. Embora a prefeita também fosse filiada ao PT, optou por uma estratégia de negociação mais sutil com a Câmara Municipal, através de um plano conciliador que buscava *“garantir segurança jurídica e econômica para os investidores e garantir melhores resultados do ponto de vista urbano, ambiental e social”* (Bonduki, 2010b). Portanto, ao mesmo tempo em que o Plano trouxe dispositivos atrativos para o mercado imobiliário, como a rejeição da proposta de um CAB igual a 1 para toda a cidade, conseguiu vincular a aprovação de qualquer OUC à formulação de planos urbanísticos e o atendimento habitacional da população de baixa renda,

---

²⁵ Lei 13.040/02

sujeitas a desapropriações, dentro do próprio perímetro ou nas suas adjacências²⁶.

Além das já citadas, foram delimitadas áreas no PDE 2004²⁷, para as seguintes OUCs: Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira. Dentre todas previstas, apenas a OUC Rio Verde-Jacu foi aprovada e regulamentada²⁸. O perímetro da OUC Rio Verde – Jacu se localiza na Zona Leste do Município, e incorporaria áreas das regiões administrativas de São Miguel, Itaquera e São Mateus, cortadas pela antiga Estrada do Pêssego, atual complexo viário Jacu-Pêssego/Nova Trabalhadores. A região tem características de bairro-dormitório e o objetivo da OUC era criar postos de trabalho na região em duas frentes principais, um corredor logístico que ligaria o Aeroporto de Guarulhos ao Porto de Santos e através da criação de um Polo Tecnológico no distrito de Itaquera. Um Termo de Referência para elaboração dos estudos urbanísticos que fundamentariam a sua operacionalização foi lançado pela prefeitura, mas a OUC não sobreviveu ao fim da gestão Marta Suplicy e foi engavetada pela gestão de José Serra, do PSDB.

---

²⁶ Inciso XII, art. 81.

²⁷ § 2º, art. 225

²⁸ Lei 13.872/04

Mapa 2.2.2 – Mapa das Operações Urbanas Vigentes em São Paulo

Fonte: Pires (2012) – Apresentação realizada para a Conferência LARES

Argumentamos que o que ocorreu no instrumento das Operações Urbanas foi um processo de *layering* (Mahoney, Thelen, 2013), em que novas regras (formais e informais) de gestão e operacionalização foram sendo adicionadas às regras existentes, em um processo de redistribuição dos recursos existentes no instrumento. Neste processo, novos atores - identificados aqui como elementos que possuem como foco o desenvolvimento de uma política de produção habitacional e intervenções infraestruturais em favelas e loteamentos – passaram a ter acesso aos recursos das Operações Urbanas, que eram limitados aos atores que já participavam da governança do instrumento. Desta forma, surge um novo arranjo no qual os novos atores do jogo não possuem força suficiente para romper definitivamente com as instituições originárias. Porém, ao mesmo tempo, os atores já contemplados com os recursos perdem parte da força política que impedia a entrada de novos atores, criando um novo modelo de governança do instrumento.

2.2.3 Operações Urbanas Consorciadas em Perspectiva Analítica

De uma forma geral, as Operações Urbanas Consorciadas, doravante mencionadas como OUCs, são instrumentos de intervenção e planejamento urbano que vigoram no contexto brasileiro, com uso mais recorrente na cidade de São Paulo, desde o início dos anos 1990. A lógica das OUCs se manifesta a partir de uma série de intervenções infraestruturais que visam à melhoria e recuperação da vitalidade do espaço urbano dentro de um determinado perímetro estabelecido. Nas palavras de Bonduki (2010):

“A Operação Urbana Consorciada, por sua vez, pode ser conceituada como um plano ou projeto urbanístico, em tese de grande interesse público e social, que, segundo o Estatuto da Cidade, deve ser instituída por lei específica, baseada no Plano Diretor. A lei estabelece o perímetro da área de intervenção da OUC, seus objetivos, o programa de obras a ser realizado e novos parâmetros de usos e ocupação do solo a serem adotados, mais flexíveis que os anteriores, mas que deveriam ser compatíveis com a nova capacidade de infraestrutura e da mobilidade urbana que seriam obtidos depois das obras realizadas” (Bonduki, 2010a, p. 8).

Como apontado anteriormente, as OUCs foram regulamentadas no âmbito do Estatuto das Cidades, em 2001, que determina a necessidade de uma lei específica para cada OUC em vigor, contendo obrigatoriamente: a definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos (alterações na norma e classificação do solo); forma de controle da operação, obrigatoriamente, compartilhado com representação da sociedade civil²⁹.

Em tese, através de uma parceria público-privada, cria-se um instrumento autofinanciador. O Estado cria atrativos para o mercado imobiliário,

---

²⁹²⁹ art. 33, incisos I a VII

que ganha com a valorização dos seus empreendimentos e que, em contrapartida, viabiliza financeiramente projetos de melhoria da infraestrutura urbana nestas localidades, permitindo a liberação dos recursos do orçamento municipal para questões sociais mais prementes. Fix (1997) questiona o uso destas parcerias como “fórmulas mágicas” ao afirmar que, embora esta relação seja em tese, “ganha-ganha”, os riscos são todos do Estado. Isto se dá pela necessidade de atração do mercado imobiliário através de “âncoras”, que são grandes projetos de intervenção urbana (avenidas, pontes etc.) financiados com recursos orçamentários, anteriores ao início da dinâmica de compra e venda dos potenciais adicionais de construção. O risco que o Estado corre é que, mesmo com a construção da “âncora”, o mercado simplesmente não responda positivamente, inviabilizando a OUC e impossibilitando o ressarcimento dos altos valores orçamentários dispendidos *a priori*.

De qualquer forma, as OUCs foram inicialmente desenvolvidas como uma alternativa ao uso dos recursos orçamentários ordinários na intervenção e melhoramento do tecido urbano, levando em conta os interesses público e social, ainda que no Estatuto da Cidade não exista uma determinação objetiva dos tipos de intervenções necessárias para satisfazer estes interesses. Fica a cargo de cada município incorporar na formulação das leis das OUCs os impactos desejados sobre o território, as formas de garantia dos direitos da população por ela atingida e o uso do instrumento como elemento de combate às desigualdades e à exclusão.

Parte da literatura, especialmente a que se debruçou sobre as OUCs de São Paulo, entende que o instrumento, ao invés de conter, promoveu a exclusão e segregação das famílias de baixa renda incluídas nos perímetros estabelecidos e concentrou os investimentos públicos em infraestrutura nas áreas já privilegiadas da cidade. Este ponto, que parece consensual, leva a uma discussão recente sobre o uso do instrumento das OUCs apontada por Bonduki (2010b). Este autor identifica a maior parte dos analistas considerando as OUCs como um “instrumento maldito”, ou seja, que a maioria das análises desenvolvidas considera as OUCs como instrumentos inadequados para promover o desenvolvimento social sustentável no ambiente urbano (Maricato; Ferreira, 2002; Menegon 2008; Fix, 2009).

Esta interpretação das OUCs como “instrumentos malditos” tem origem no registro neomarxista de captura do Estado pelas elites econômicas, seja através do *“poder dos lobbies do setor imobiliário e o alto grau de promiscuidade entre Estado e classes dominantes no Brasil”* (Maricato; Ferreira, 2002, p.16), ligada a uma tradição que remonta à porosidade das organizações burocráticas em relação aos setores empresariais através da formação de anéis burocráticos (Cardoso, 1993), seja através da criação de *“uma nova paisagem de poder e dinheiro, que mobiliza setores do governo e frações do capital imobiliário, parceiros nas várias modalidades de apropriação do fundo público”* (Fix, 2009, p.61), ligada à perspectiva da formação de cidades globais, subprodutos das “forças da economia globalizada” que conseguem se materializar em qualquer espaço (Sassen 2005). Nesta visão, portanto, as OUCs são instrumentos a serviço do mercado imobiliário que nada contribuem para o enfrentamento de questões sociais e que agem, tão somente, para a ampliação do capital acumulado pelos empresários, cooptando políticos e administradores públicos.

Bonduki (2010b), por outro lado, propõe uma reflexão que não leve ao estabelecimento apriorístico do instrumento como uma ferramenta de reprodução das lógicas de apropriação do capital. O autor pergunta até que ponto os impactos negativos produzidos pelo instrumento não são resultantes de falhas institucionais e administrativas na sua gestão ao invés de vícios inerentes à sua natureza.

A hipótese do autor é que os resultados indesejáveis do instrumento podem ser um resultado da assimetria de participação entre poder público, setor privado e sociedade civil na sua gestão, ou seja, as falhas das OUCs são resultado de um déficit democrático na sua conformação. Embora as OUCs de São Paulo possuam grupos gestores formados por atores destes três setores, a distribuição de poder e de capacidade deliberativa entre os atores é bastante desigual, transformando especialmente os representantes da sociedade civil em expectadores e ratificadores das decisões tomadas antecipadamente pelos burocratas. Os grupos gestores das operações urbanas não se configuram, portanto, como espaços de debates e de produção de políticas, mas de

legitimação de estratégias antecipadas por determinados atores em ambientes insulados.

Este trabalho não pretende assumir, *a priori*, qualquer impressão normativa sobre as OUCs, optando por não considerá-las como instrumentos de captura do Estado pelo mercado imobiliário. Entretanto, não se pretende desconsiderar as análises que partem destas premissas já feitas sobre o instrumento, especialmente aquelas que atentaram para o desvirtuamento dos seus objetivos iniciais e que procuraram demonstrar as suas falhas institucionais e intervalos de conformidade – diferenças entre o previsto na lei e o executado (Mahoney; Thelen, 2013). Todavia, assumimos aqui as OUCs como instrumentos não neutros descolados dos seus efeitos, e propomos uma análise sociopolítica do instrumento nos termos de Lascoumes e Le Galés (2007). A proposta é que, através desta abordagem, seja possível identificar deslocamentos graduais do instrumento em direção a uma mudança institucional, a partir da produção de HIS no âmbito das OUCs. Se esta hipótese for referendada pelos achados empíricos, há de se supor que a interpretação de que as OUCs são instrumentos de captura do Estado perde força, uma vez que a ampliação da provisão de HIS sugere que o instrumento está indo em direção do que se pode considerar como o interesse público e social previsto em lei. Ainda assim, não há a pretensão de encerrar este debate aqui, mas sim de agregar algumas novas evidências ao que vem sendo discutido.

As seções que se seguem trarão um panorama do desenvolvimento das Operações Urbanas em São Paulo, inicialmente, através de uma explicação mais cuidadosa do mecanismo de compra e venda do potencial adicional de construção dentro do instrumento e a sua transformação em um ativo financeiro através dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – os Cepacs.

2.2.4 Ferramenta de financiamento das Operações Urbanas: os Cepacs

Já foi explicitado neste trabalho um pouco da lógica de reapropriação, por parte do ente público, da valorização privada de capital resultante de transformações no espaço urbano a partir de alterações dos parâmetros

urbanísticos instituídos em lei. Também já foi demonstrado como esta lógica se materializa inicialmente na Outorga Onerosa do Direito de Construir, tendo em vista a distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir.

A mesma lógica é aplicada ao instrumento das Operações Urbanas e é a responsável pelo seu dinamismo. Todavia, a sua aplicação exigiu uma ferramenta distinta da Outorga Onerosa, uma vez que esta é aplicada de forma pontual, lote a lote e sem vinculação com um perímetro pré-determinado. Assim, os valores arrecadados a partir da aplicação da Outorga Onerosa podem ser aplicados de forma genérica em termos espaciais. Como as OUCs partem do princípio de revitalização e recuperação urbana de um perímetro específico, foi necessário que se desenvolvesse uma ferramenta capaz de vincular os valores arrecadados dentro de uma OUC às intervenções urbanísticas dentro do seu perímetro, exclusivamente. Este instrumento é o Certificado de Potencial Adicional de Construção, o Cepac.

Os Cepacs foram criados em 1995, no âmbito da OUC Faria Lima, com o objetivo de vincular de forma mais clara os valores arrecadados às obras de intervenção dentro do perímetro. Ademais, justifica-se a sua aprovação por um argumento de valorização do social, que estabelecia o uso dos Cepacs para compra de terrenos ocupados por favelas para que, em seguida, estes terrenos fossem repassados aos moradores destas favelas por valores bem mais acessíveis do que os de mercado. Mais adiante, voltaremos a este argumento em uma análise mais minuciosa.

“O certificado era um título que poderia ser adquirido no mercado por qualquer pessoa física ou jurídica. Ao serem colocados à venda nos leilões da Bolsa de Valores e de Futuros, os Cepacs poderiam ser trocados por uma quantidade de metros quadrados de área de construção, acima do que já permitia a Lei de Zoneamento. Como qualquer título financeiro, seu preço era variável: poderia cair se a Prefeitura emitisse muitos títulos e não houvesse procura, ou subir, se a mudança de zoneamento ou algum atrativo provocasse muito interesse no mercado imobiliário.

Os Cepacs serviriam também para pagar a desapropriação de imóveis para obras públicas” (Fix, 2001, p.104).

Pode-se dizer que a sua aprovação foi bastante conflituosa. A então oposição julgava que os Cepacs, como ativos financeiros, não poderiam ser controlados pela Prefeitura, mas somente pelo Banco Central. Os defensores dos certificados, em especial o seu idealizador, o vereador Marcos Cintra, do PL, que tinha ocupado o cargo de secretário do Planejamento, Privatização e Parceria em 1993, argumentaram que o Banco Central teria dado o aval necessário para que a própria prefeitura pudesse controlar a emissão dos papéis em acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Diante deste cenário os Cepacs foram aprovados, mas permaneceram adormecidos para um período de estudos tanto na Prefeitura, quanto na CVM. Enquanto isso, as OUCs continuaram operando por uma lógica similar à da Outorga Onerosa em que as contrapartidas eram pagas em moeda e não em certificados, mas que tinham o título de “equivalentes aos Cepacs” (*ibid.* p.104).

Apenas em 2001 a CVM regulamentou o uso dos Cepacs³⁰. Neste mesmo ano, foi normatizado no Estatuto da Cidade e na Lei da OUC Água Espreada, que foi a primeira OUC a utilizar este expediente. Embora tenha “gestado” as Cepacs, a OUC Faria Lima só regulamentou o seu uso em 2004. A OUC Água Branca demorou ainda mais para adotá-los, apenas em 2013 e a OUC Centro ainda não prevê o uso Cepacs.

É fundamental sublinhar que, após o leilão, os Cepacs podem ser negociados livremente no mercado como um ativo financeiro, ou seja, como um “terreno virtual”. A execução do ativo se dá apenas quando o proprietário de algum terreno dentro do perímetro da OUC em que a Cepac foi vinculada converte os certificados em potencial de construção dentro dos parâmetros urbanísticos de exceção. Até lá, os certificados não possuem prazo de validade e podem ser negociados livremente. Esta faceta de ativo financeiro transforma os Cepacs em um instrumento bastante controverso.

---

³⁰ Instrução Normativa 401

Fix (2009) argumenta que, como qualquer ativo financeiro, os Cepacs passam a ser alvo de especulação no mercado secundário. Entretanto, o fator de valorização dos Cepacs é a valorização dos espaços urbanos, o que geraria a possibilidade de *“um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada, com os investimentos feitos segundo os parâmetros e as expectativas próprios de uma lógica de valorização de tipo financeiro”* (p. 53). Ademais, argumenta também que, ao lançar os Cepacs, a Prefeitura precisa criar o valor dos papéis, promovendo garantias que atraiam o interesse do mercado, caso contrário estaria criando uma “moeda podre”. Este processo exige o dispêndio preliminar de recursos orçamentários, acarretando a concentração de investimentos em uma região já privilegiada e que ainda contará, caso a OUC obtenha sucesso, com mais recursos vinculados a este espaço. Emerge como resultado uma espécie de *looping* infinito da concentração de investimentos em infraestrutura. Seguindo a mesma linha, Ferreira (2004) atenta para a livre negociação dos certificados como uma forma de especulação com os seus valores futuros, priorizando a rentabilidade do especulador ao invés do retorno em forma de benefícios públicos.

Sandroni (2001) oferece outra interpretação, identificando na regulação do instrumento via mercado a possibilidade de aumento dos valores dos Cepacs e, como consequência, o incremento do retorno ao interesse público em forma de arrecadação. Hoyler (2014, p.33) identifica que os incorporadores, como compradores de Cepacs, agem não apenas como especuladores, mas também como proprietários de solo, mesmo que de solo criado. Outrossim, as incorporadoras agem como *players* no mercado financeiro independentemente da posse e comercialização de Cepacs. Sintoma disso é o processo de abertura de capital na Bolsa de Valores a que se sujeitaram na última década, como apontam Hoyler (2014, p.57) e Shimbo (2016, p.18).

Até o momento foram realizadas cinco distribuições no âmbito da OUC Água Espaiada, quatro distribuições na OUC Faria Lima e uma distribuição na OUC Água Branca, que geraram uma arrecadação, se somadas, de

aproximadamente 4,32 bilhões de reais.³¹ A movimentação das principais OUCs, em termos arrecadatários está expressa nas tabelas abaixo, de acordo com as distribuições realizadas até o presente momento³².

Tabela 2.4.1 – Distribuição de Cepacs na OUC Faria Lima – 05/2017

DISTRIBUIÇÃO - AUTORIZAÇÃO CVM	Quantidade	Total Arrecadado - R\$
1ª Distribuição - 26/10/2004	53.830	59.213.000
2ª Distribuição - 28/09/2007	313.460	413.662.359
3ª Distribuição - 17/12/2008	267.769	711.692.915
4ª Distribuição - 12/11/2015	30.824	201.311.852
Total Distribuições	665.883	1.385.880.126
Colocações Privadas – Programa	2.500	4.311.800
Total Colocado	668.383	1.390.191.926

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da SMDU

Tabela 2.4.2 – Distribuição de Cepacs na OUC Água Espraiada – 05/2017

Distribuição - Autorização CV	Quantidade	Arrecadado Total R\$
1ª Distribuição - 14/07/2004	299.368	102.808.720
2ª Distribuição - 10/01/2007	317.781	130.609.991
3ª Distribuição - 23/01/2008	186.740	207.281.400
4ª Distribuição - 05/09/2008	1.099.680	722.923.890
5ª Distribuição - 09/02/2012	1.360.338	1.731.353.316
Total Distribuições	3.263.907	2.894.977.317
Colocações Privadas-Programa	127.092	51.328.532
Total Colocado	3.390.999	2.946.305.849

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da SMDU

³¹ Este valor corresponde basicamente à soma dos valores arrecadados com venda de Cepacs nas OUCs Faria Lima e Água Espraiada. A OUC Água Branca movimentou, até aqui, apenas 9 mi de reais, valor irrisório diante do expressivo montante das demais OUCs.

³² Valores deflacionados.

É possível perceber que há um aumento progressivo do interesse do mercado na compra dos Cepacs destas duas OUCs. Sintoma disso é a crescente no número de Cepacs disponibilizados em cada distribuição, acompanhado de um aumento também no valor arrecadado, o que sugere que mesmo com o incremento da oferta de certificados, não há arrefecimento do interesse de compra por parte do mercado. Vale ressaltar que, a quarta distribuição da OUC Faria Lima é bastante recente, de forma que ainda não é possível afirmar se este padrão irá ou não se manter em um contexto de desaquecimento do mercado imobiliário.

É possível, neste momento, testar o argumento de que as Cepacs se tornaram, primordialmente, ativos financeiros especulativos (Ferreira, 2004; Fix, 2009). Para isso, é necessário identificar se estas Cepacs têm sido convertidas em potencial adicional construtivo ou não, informação que pode ser encontrada na tabela abaixo para as OUCs Faria Lima e Água Espraiada.

Tabela 2.4.3 – Distribuição de Cepacs nas OUCs Água Espraiada e Faria Lima por Tipo de Distribuição e Situação de Uso – 03/2016

Descrição	Faria Lima - Qtde.	Faria Lima - %	Água Espraiada – Qtde	Água Espraiada - %	Total - Qtde	Total - %
Leiloado	550.931	82,4	3.254.899	96,99	3.805.830	93,8
Colocação Privada	117.452	17,6	136.100	4,01	253.552	6,2
Total Colocado	668.383	100	3.390.999	100	4.059.382	100
Convertido	614.333	91,8	3.218.447	94,9	3.832.780	94,4
Em Circulação	54.050	8,2	172.552	5,1	226.602	5,6

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da SMDU

Conclui-se, a partir dos dados da tabela, que a grande maioria dos Cepacs já colocados no mercado já foram executados, ou seja, já foram convertidos em potencial adicional construtivo por proprietários de terrenos no perímetro das OUCs. No caso da OUC Faria Lima, apenas 8,2% dos Cepacs colocados no mercado ainda estão em circulação, porcentagem ainda menor para a OUC Água Espraiada, de 5,1%. Se somarmos todos os Cepacs já colocados no mercado, desprezando os poucos Cepacs comercializados pela OUC Água Branca, apenas 5,6% ainda estão em circulação. Desta forma, a afirmação de que as Cepacs são adquiridas primariamente pelo seu potencial especulativo não parece se confirmar, uma vez que, quando convertidas, perdem esta propriedade. Ainda assim, essa percepção não anula a possibilidade da existência de imensos ganhos de incorporação.

Outra informação oferecida pela tabela acima é a diferenciação entre os Cepacs distribuídos publicamente e os de colocação privada. Em ambas OUCs, a distribuição pública é predominante, mas é interessante ressaltar que a colocação privada na OUC Faria Lima é quatro vezes maior do que na OUC Água Espraiada, em termos relativos. Na primeira, 17,6% do total de Cepacs foram distribuídos desta forma, enquanto na segunda, apenas 4% seguiram esta tendência. É possível que esta diferença signifique um maior uso dos Cepacs como indenização para fins de desapropriações no contexto da OUC Faria Lima, mas a confirmação desta hipótese e o seu detalhamento exigiriam maiores análises empíricas.

Capítulo 3

Mudanças graduais nas Operações Urbanas: Faria Lima e Água Espraiada

Neste capítulo serão apresentadas as duas OUCs em vigência de maior capacidade arrecadatória, a partir da comercialização de Cepacs, e de maior impacto no território - as OUCs Faria Lima e Água Espraiada. Leva-se em conta, especialmente, a sua relação com as políticas habitacionais e a forma como são tratadas as famílias desapropriadas por obras patrocinadas pelas OUCs, através de uma entrada analítica que privilegia as transformações graduais ocorridas dentro do instrumento, nos dois casos apresentados.

3.1 Operação Urbana Faria Lima

Assim como na área que se tornaria o perímetro da OUC Água Espraiada – que será analisada mais adiante, ainda nesse capítulo - a expansão urbana da região da Faria Lima se deu em consequência ao processo de ocupação das várzeas do Rio Pinheiros, capitaneados fundamentalmente pelas Companhias Light e City. O projeto que deu origem à Avenida Faria Lima, que se tornou a âncora (principal atrativo) da OUC Faria Lima, tem origem no prolongamento da antiga Rua Iguatemi – que se constituía como a ligação entre os antigos núcleos dos bairros de Pinheiros e Morumbi - intervenção não prevista no Plano de Avenidas do governo Prestes Maia, principal indutor da expansão urbana na cidade no século XX³³. A ideia inicial por trás da concepção da avenida era criar um corredor no eixo oeste-sudoeste da cidade, ligando os bairros residenciais da Lapa e do Brooklin, razão pela qual o nome inicial da avenida era Radial Oeste (Oliveira Filho, 2007, p.).

Caracterizando-se como a ligação entre bairros de classe média e alta, em uma área limítrofe aos bairros ocupados pela elite, Jardim América e Jardim Paulista, a Avenida Faria Lima foi considerada, desde a sua aprovação, como a nova Avenida Paulista. O projeto inicial, aprovado em janeiro de 1968, previa uma avenida de aproximadamente cinco quilômetros, que levaria à desapropriação de cerca de 1800 imóveis. É importante frisar que, desde este momento, o tipo de desapropriação característico das obras da Avenida Faria

---

³³ A aprovação da avenida é, em parte, resultado da pressão por melhor infraestrutura viária na região, que se tornou muito mais concorrida com a inauguração, em 1966, do Shopping Iguatemi, o maior empreendimento comercial da América Latina à época.

Lima era bastante distinto em relação aos da Avenida Água Espraiada, uma vez que, diferentemente desta, os imóveis lindeiros à avenida eram de classe média e alta em sua quase totalidade. A primeira inauguração da avenida ocorreu em abril de 1970, com a entrega de menos da metade do trajeto previsto no projeto inicial, ligando somente a região do Largo da Batata, em Pinheiros, à Avenida Cidade Jardim (Fix, 2001, p. 100).

O prolongamento da avenida ficou suspenso por pouco mais de quinze anos, até ser retomada pelo primeiro prefeito eleito da capital após a ditadura, Jânio Quadros, com um novo projeto constituído pelo arquiteto Julio Neves que alterava o desenho inicial da via para interligar as avenidas Juscelino Kubitschek e Luís Carlos Berrini. Tal projeto previa a desapropriação de aproximadamente 2100 imóveis e ia além de uma simples intervenção viária, caracterizando-se como um projeto de requalificação urbana da área, o que de acordo com Castro (2006, p.85) pode ser considerado como o embrião da Operação Urbana Faria Lima.

O projeto da OUC foi apresentado pela primeira vez, à investidores privados, ainda na gestão Jânio Quadros (Oliveira Filho, 2007), entretanto, foi apenas na gestão Erundina que o projeto ganhou formalização institucional, sendo uma das Operações Urbanas previstas na Lei Orgânica do Município, de 1990 e no Plano Diretor de 1991, não aprovado pela Câmara Municipal.

Mas foi na gestão Paulo Maluf – o mesmo prefeito a inaugurar o primeiro trecho da avenida, em 1970 – que o prolongamento da Faria Lima saiu do papel, mas não sem muita disputa política. Embora o prolongamento da Avenida Faria Lima estivesse vinculado à aprovação da Operação Urbana Faria Lima pela Câmara Municipal, o prefeito Maluf conseguiu antecipar o início das obras com base na lei de 1968, que aprovou o primeiro projeto da avenida. O anúncio da retomada das obras se deu já em 1993, após uma série de disputas entre o governo municipal e as associações de moradores dos bairros que concentravam a maior parte das desapropriações, Pinheiros e Vila Olímpia³⁴. O projeto da gestão Jânio Quadros foi reformulado pelo próprio Julio Neves, reduzindo as desapropriações exclusivamente àqueles imóveis que

---

³⁴ Mariana Fix conta com maestria a história destas disputas em *Parceiros da Exclusão* (2001).

estivessem no caminho da avenida. As desapropriações deixaram de ser compulsórias e outros instrumentos de compensação foram criados, tal como a possibilidade de compra de potencial construtivo ou mudança de uso do solo (Fix, 2001, p.101).

Mesmo com as obras da avenida já em andamento, a aprovação da lei que criava a Operação Urbana Faria Lima continuava sofrendo entraves na Câmara Municipal, especialmente devido à atuação dos movimentos organizados dos moradores – com destaque àqueles que teriam seus imóveis desapropriados de acordo com o projeto previsto – e da aprovação do Eia-Rima (Relatório de Impacto Ambiental). Finalmente, após longas rodadas de negociações com os movimentos de moradores que geraram mais algumas mudanças no traçado previsto da avenida, a lei que instituiu a Operação Urbana Faria Lima foi aprovada por 55 votos a zero na Câmara, em 1995 (Fix, 2001, p.104). Era a primeira OUC aprovada em São Paulo desde a OUC Anhangabaú, de caráter experimental, e a primeira a ser pensada em consonância com os interesses de alguns capitais do urbano, notadamente, incorporadores como o próprio Julio Neves, autor do projeto da âncora do instrumento.

3.1.1 A Operação Urbana Faria Lima em Ação

A aprovação da Operação Urbana Faria Lima, no governo Paulo Maluf, se deu por meio da Lei 11.732/95, que reforçava a construção da Avenida Faria Lima como principal obra de infraestrutura no seu bojo e previa o término de todas as demais obras de (re)urbanização até o ano de 2015. Os principais objetivos da lei tinham relação com a reestruturação viária da região, por meio da utilização dos Cepacs como dispositivo de conversão de potencial adicional de construção, como mostramos no capítulo anterior.

Entretanto, inicialmente, foi utilizada a Outorga Onerosa do Direito de Construir, uma vez que o uso dos Cepacs não foi prontamente aprovado para a OUC Faria Lima. Ainda que a ferramenta tenha sido aprovada na Câmara Municipal, foi sugerido que continuasse em estudos por mais algum tempo

antes da sua legitimação, que viria apenas no governo Marta Suplicy, em 2004. As principais querelas se davam acerca operacionalização do dispositivo. Enquanto a oposição entendia que apenas o Banco Central tinha competência para gerenciar um ativo financeiro, o governo insistia que a gestão dos Cepacs poderia ser de competência da própria Prefeitura, desde que em acordo com a CVM (Comissão de Valores Mobiliários). Como demonstrado no capítulo anterior, os Cepacs só começariam a ser comercializados, de fato, no âmbito da Operação Urbana Água Espreada, aprovada em apenas 2001. O sucesso imediato do dispositivo fez com que passasse a ser utilizado também na OUC Faria Lima, mas apenas em 2004.

MAPA 3.1.1 - Perímetro da Operação Urbana Faria Lima

Fonte: SP Urbanismo

O perímetro da OUC Faria Lima abrange um total de 650 hectares na região Sudoeste de São Paulo, e está dividida em quatro setores: Pinheiros, Faria Lima, Olímpadas e Hélio Pellegrino, incluindo trechos de vias importantes da cidade, como a Av. Hélio Pellegrino, Av. Pedroso de Moraes, Av. República do Líbano, Av. Juscelino Kubitschek, Av. Santo Amaro, entre outras. O perímetro é constituído por áreas que alternam altas e baixas densidades,

assim como áreas de uso exclusivamente residencial alternando-se com áreas de predominância de comércios e serviços. Os grandes empreendimentos verticais de uso comercial se concentram fundamentalmente nas margens da Avenida Faria Lima e na região da Vila Olímpia, que se constituía anteriormente como um bairro quase que exclusivamente residencial de baixa densidade.

Dos pouco mais de 1,3 milhões de metros quadrados disponíveis em forma de potencial adicional de construção, aproximadamente 1,05 milhão já foram consumidos, restando pouco mais de 250 mil metros quadrados em estoque, como aponta o Mapa 3.2 a seguir. É possível notar que a soma da quantidade o estoque convertido em cada setor não corresponde ao estoque total consumido. Isto se deve ao fato de que os metros quadrados vinculados aos Cepacs se tornam ativos financeiros e não são, necessariamente transformados em solo criado assim que comercializados. Desta forma, ainda que a maior parte do potencial construtivo viabilizado em legislação já tenha sido comercializada e convertida, ainda há uma parte deste potencial a ser utilizado, seja em estoque da Prefeitura, para futuros leilões, seja nas mãos de intermediários.

Em termos financeiros, a OUC Faria Lima é a segunda Operação Urbana Consorciada mais rentável do município, atrás apenas da OUC Água Espraiada. Entre 1994 e 2016 foram arrecadados mais de 2,35 bilhões de reais, dos quais aproximadamente 78% já foram utilizados. Dentre os principais destinos dos valores arrecadados na OUC Faria Lima estão obras e serviços, especialmente de ordem viária, representando aproximadamente 49% dos gastos; construção de Habitação de Interesse Social – 17%; desapropriações – com 14,7%; e recursos destinados ao Metrô – com 10,8%.

Mapa 3.1.2 – Quadro Geral de Estoques na Operação Urbana Faria Lima

Fonte: SP Urbanismo

Tabela 3.1.1 - Resumo Financeiro da OUC Faria Lima – 04/17

ENTRADAS		R\$	2.350.651.633,00
Outorga Onerosa	R\$	465.321.920,86	
Leilão de CEPAC	R\$	1.249.220.316,42	
CEPAC - Colocação Privada	R\$	140.971.609,42	
Outras Entradas	R\$	18.008.514,71	
Receita Financeira Líquida	R\$	498.139.430,43	
Desvinculação de Receitas, Decreto nº 57.380/2016 e Portarias SF nº 279/2016 e 28/2017	R\$	(21.010.158,84)	
SAÍDAS		R\$	(1.841.859.306,11)
Obras e Serviços	R\$	(940.492.413,02)	
Habitação de Interesse Social-Real Parque	R\$	(317.259.716,61)	
Ciclo Passarela Panorama	R\$	(173.019,54)	
Taxa de Administração	R\$	(102.953.162,05)	
Outras Despesas	R\$	(9.636.531,07)	
Desapropriação	R\$	(244.522.905,02)	
Desapropriação - HIS Coliseu	R\$	(18.392.134,82)	
Desapropriação - HIS Real Parque	R\$	(8.429.423,98)	
Transporte Coletivo - Metrô	R\$	(200.000.000,00)	
SALDO FINAL	R\$	508.792.326,89	

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/SMDU

Atualmente ainda há no caixa da OUC Faria Lima pouco mais de 500 milhões de reais e a destinação dos valores arrecadados pela OUC é deliberada pelo Grupo Gestor da OUC Faria Lima, que reúne membros do Executivo municipal e dos setores empresarial, técnico e da sociedade civil. Embora a obrigatoriedade de um conselho gestor em todas as Operações Urbanas tenha sido determinada no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, o Grupo Gestor da OUC Faria Lima só realizou as suas primeiras reuniões em 2004, após a Lei 13.769/04, que adaptou a OUC Faria Lima a este e outros dispositivos criados no Estatuto da Cidade. Desde então, já foram realizadas 31 reuniões ordinárias com periodicidade trimestral.

A análise das atas das reuniões do Grupo Gestor da OUC Faria Lima corrobora a interpretação presente em Bonduki (2010b), de que os grupos gestores nas Operações Urbanas são muito mais ratificadores das decisões tomadas pelo poder público do que uma arena deliberativa, de fato, o que sugere um déficit democrático na gestão do instrumento. As atas mostram que inexistem propostas diretas de intervenções ou de ordenamentos orçamentários apresentadas pelos setores técnico, empresarial ou da sociedade civil, mas apenas o debate, seguido de aprovação, das iniciativas governamentais.

3.1.2 Intervenções Urbanas na OUC Faria Lima

Além do prolongamento da Avenida Faria Lima, outras intervenções urbanísticas de grande porte foram executadas no âmbito da OUC Faria Lima, graças ao aporte de recursos advindos da comercialização do potencial adicional de construção.

Como levantado anteriormente, o principal objetivo da OUC, em sua lei inaugural, era a reestruturação viária da região – o que foi atingido se levarmos em conta que metade dos gastos da Operação Urbana se deram justamente com este tipo de intervenção. Dentre estas, pode-se destacar a construção de dos túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello, ambos inaugurados em 2004

pela prefeita Marta Suplicy, que consumiram aproximadamente 420 milhões de reais em recursos da OUC Faria Lima.³⁵

Outra importante intervenção urbanística no escopo da OUC Faria Lima foi a requalificação – ou Reconversão Urbana - do Largo da Batata, uma área bastante degradada no coração do bairro de Pinheiros e ponto inicial da Avenida Faria Lima. O projeto teve início em 2002 e foi dividido em três etapas, privilegiando, mais uma vez, obras de reestruturação viária na região, com alterações no trajeto da Avenida Faria Lima naquele trecho um novo terminal de ônibus.

Assim como na OUC Água Espraiada, a OUC Faria Lima obteve despesas não planejadas e não previstas, nas leis que a regulamentaram, com obras de instalação do metrô, no caso da OUC Faria Lima, da Linha 4 Amarela. A justificativa para este gasto, que capitalizou 200 milhões de reais dos recursos da OUC foi um pedido do Ministério da Defesa que visava atender às demandas por mobilidade que seriam criadas com a Copa do Mundo, além de estabelecer um terminal intermodal no Largo da Batata, concentrando a estação de metrô Faria Lima, um bicicletário com acesso imediato às ciclovias da própria avenida e o novo terminal de ônibus de Pinheiros. A ordenação destas despesas não previstas reforça o caráter pouco deliberativo dos grupos gestores das Operações Urbanas.

Ainda existem outras intervenções previstas ou já aprovadas no Grupo Gestor da OUC Faria Lima, como ciclopasseiras e a requalificação de um trecho importante de quase três quilômetros da Avenida Santo Amaro, ligando a Avenida Juscelino Kubitschek à Rodovia dos Bandeirantes. Estão previstas desapropriações para a instalação de ciclovias e alargamento das calçadas, arborização, aumento dos corredores de ônibus, diminuição dos níveis de ruído e da poluição atmosférica, com o intuito de requalificar a região que hoje se encontra degradada, além de recoloca-la como uma área de interesse para o mercado imobiliário, uma vez que há quantia significativa de imóveis ociosos no seu trajeto.³⁶ É importante salientar que, a requalificação de uma nova área

---

³⁵ Ata da 31 reunião do Grupo Gestor da Operação Urbana Faria Lima

³⁶ Ata da 21 reunião do Grupo Gestor da OUC Faria Lima, de 19/03/2014

dentro do perímetro da OUC tem como objetivo a viabilização de Cepacs ainda disponíveis para distribuição, uma vez que o interesse do mercado imobiliário tem arrefecido.

3.1.3 Habitação de Interesse Social na OUC Faria Lima

A Lei 13.679/03 adequa a OUC Faria Lima às novas diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade. É neste momento que surge o primeiro dispositivo formal que garante o acesso da comunidade da habitação aos recursos de uma Operação Urbana. Esta lei estabelece que 10% dos recursos auferidos pela OUC Faria Lima deveriam ser obrigatoriamente destinados ao atendimento habitacional às famílias em área objeto de desapropriação e que demonstrem interesse em continuar vivendo na região. No âmbito desta OUC, o atendimento habitacional teria de ser dirigido a três favelas Real Parque, com aproximadamente 47.300,00 m², Panorama e Coliseu (núcleos menores), todas elas incrustadas em meio a bairros e edifícios de alto padrão.

Todavia, a garantia do acesso aos recursos não se traduziu na implementação automática e sistemática do atendimento habitacional nestas comunidades, muito pelo contrário. Tal qual veremos mais adiante na OUC Água Espraiada, os debates quanto às tipologias a serem adotadas no processo de urbanização das favelas e substituição das moradias foram bastante controversos, ainda que a etapa de remoção da antiga favela Real Parque tenha sido menos conflituosa do que nos casos da Água Espraiada.

De início, optou-se por estender o mesmo padrão de atendimento habitacional verticalizado, ainda em uso mesmo com o esfacelamento do Programa Cingapura, colocando o Real Parque como a primeira favela do perímetro a ser contemplada. Todavia, partiu da SEHAB e, mais especificamente, da HABI - durante a gestão Serra/Kassab – a ideia de construir projetos específicos para cada caso ao invés de manter a lógica vigente de reutilização do mesmo projeto para várias intervenções.

A ideia, entretanto, foi apropriada pelo então secretário municipal de Habitação, Orlando Almeida Filho, quadro advindo do SECOVI, entidade

patronal que representa os incorporadores, parte importante dos capitais interessados nas políticas de intervenção no espaço urbano e também na política do urbano. O secretário apresentou um projeto de conjunto habitacional que substituiria a favela Real Parque e seria constituído de algumas torres com até doze andares e com elevadores, o que encarece o custo de manutenção do edifício e o valor pago de condomínio. O objetivo deste projeto era bastante claro, aumentar os custos e inviabilizar a permanência dos beneficiários, forçando-os a vender as unidades habitacionais para outros grupos de compradores, com maior poder aquisitivo. Desta forma, a ideia era construir um residencial para a classe média com aparência de HIG, usando os beneficiários como intermediários neste processo. É importante salientar que esta estratégia foi construída com a anuência de parte dos moradores do Real Parque, que simpatizava com a ideia de vender a unidade habitacional adquirida por um valor mais alto e adquirir outro imóvel mais barato e com custos de manutenção menos elevados³⁷.

A curta temporada que o secretário passou no comando da pasta não permitiu que esta ideia prosperasse, de modo que o projeto das torres de doze andares foi prontamente descartado e um novo projeto, mais adequado à realidade da população residente, foi encomendado ao corpo técnico da SEHAB, com apoio de outra parte da população que tinha interesse em continuar vivendo na região.

Ainda durante a etapa de consecução do projeto do que viria a ser o conjunto habitacional Real Parque, foi discutido se levar-se-ia a cabo uma remoção completa da favela, ou apenas parcial, como costumam ser tocadas a maior parte das intervenções deste tipo no município. O fato de o Real Parque estar incluído dentro das intervenções programadas no âmbito da OUC Faria Lima fez com que o “ideal de renovação urbana” intrínseco ao instrumento, fosse levado também às intervenções habitacionais, de forma que optou-se por transformar completamente a paisagem, removendo qualquer sinal de precariedade e favelização da região. Neste raciocínio, a renovação total da região significava a remoção total das favelas. Era o “fator SPTV”, uma vez que

---

³⁷ Entrevista com técnica da SEHAB, realizada em 25/10/2017

o cenário do telejornal tem como paisagem a ponte estaiada, onde se vê ao fundo, o Real Parque. Ter uma favela como cenário do jornal “pegava mal”³⁸.

Imagem 3.1.1 – Vista aérea da favela Real Parque e dos “Cingapuras” - 2008

Fonte: SP Urbanismo

O cadastramento das famílias contempladas pelo novo conjunto habitacional do Real Parque começou em 2008, se configurando como um processo bastante contestado, uma vez que novas famílias passaram a se instalar nas franjas e espaços vazios da favela, na esperança de serem contempladas com uma unidade. O cadastramento foi concluído com o total de 1250 famílias a serem beneficiárias.

O direcionamento do projeto arquitetônico e contratação do projeto executivo foram subsequentes, assim como a formação do Conselho Gestor. A licitação da primeira etapa da construção do conjunto habitacional se deu em 2010, tendo como vencedora a construtora OAS. As obras, por sua vez, foram iniciadas em novembro do mesmo ano, logo após o fim das desapropriações necessárias, que consumiram aproximadamente 7,5 milhões de reais, que se somaram a aproximadamente 81 milhões de reais investidos em intervenções de reurbanização da favela.

---

³⁸ Entrevista com técnica da SEHAB, realizada em 25/10/2017

As primeiras unidades habitacionais do Real Parque foram entregues em junho de 2012, correspondendo a 237 das 1249 unidades que constavam no projeto. As demais unidades habitacionais foram sendo entregues em outras três etapas, inauguradas respectivamente em agosto e dezembro de 2012 e em junho de 2013.

Imagem 3.1.2 – Obras de construção do conjunto habitacional Real Parque 2012

Fonte: SP Urbanismo

**Imagem 3.1.3 – Inauguração do Condomínio 1 do conjunto habitacional
Real Parque – 2012**

Fonte: SP Urbanismo

**Imagem 3.1.4 – Vista aérea da região do Real Parque após a construção
dos condomínios da primeira licitação – 2013**

Fonte: SP Urbanismo

Com a entrega das primeiras unidades habitacionais do Real Parque, foram abertas duas novas frentes para provisão de HIS na OUC Faria Lima, a segunda etapa do próprio Real Parque – que previa mais 315 unidades habitacionais - e as intervenções na favela Coliseu, que contemplariam outras 252 famílias. Além das moradias, estes conjuntos habitacionais previam áreas de uso comercial, que contemplariam comerciantes que já atuavam na região. Os pontos seriam de propriedade da prefeitura, com concessão de uso para os beneficiários. A entrega das unidades do Real Parque 2 foi mais rápida, se estendendo entre 2013 e 2016, uma vez que tanto o projeto, quanto o cadastramento já tinham sido realizados. No caso do Coliseu, o processo foi mais longo, a começar por constantes questionamentos por parte dos moradores dos representantes da favela no Conselho Gestor.

O cadastramento dos beneficiários do Coliseu teve início apenas em 2014, enquanto se desenrolavam paralelamente a consecução do projeto e se avaliava as necessidades de desapropriação. Ambos processos foram executados pela Cohab, a partir de diretrizes estabelecidas pela SP Urbanismo. Um projeto que previa três torres de 17 andares, além de duas lâminas que contariam com seis pavimentos chegou a ser aprovado em 2015, entretanto, o projeto encontra-se atualmente em revisão, do modo que após quase quatro anos do início do cadastramento, ainda não há previsão para a licitação do conjunto habitacional do Coliseu. Cabe lembrar que há, também, previsão de contemplar a favela Panorama no escopo das intervenções urbanísticas e habitacionais da OUC Faria Lima, mas as discussões são embrionárias.

Desta forma, 13 anos após o estabelecimento do dispositivo legal que obriga a destinação de 10% dos recursos auferidos pela OUC Faria Lima, para a provisão de HIS, apenas a favela Real Parque foi contemplada, ainda que seja importante salientar que trata-se da maior favela da região. Entretanto, alguns problemas em relação ao pós-uso do conjunto habitacional têm sido levantados tanto por moradores, quanto pelo poder público. Parte destes problemas se relaciona ao tráfico que resiste mesmo com as intervenções de urbanização da favela. Existem relatos de que muitos moradores contemplados acabam sofrendo ameaças do tráfico e deixam o local, o que se torna ainda

mais grave, uma vez que quando já atendido por programa habitacional, o cidadão fica impedido de ser novamente beneficiário de outro programa de provisão de moradia³⁹. Outro problema é a opção voluntária que outros moradores fazem de vender os seus apartamentos, o que só é possível no mercado irregular, já que a propriedade só será transferida aos beneficiários após o fim do pagamento das prestações. Desta forma, o que tem sido negociado ilegalmente é o uso das unidades habitacionais.

As intervenções nas favelas Coliseu e Panorama, além da terceira etapa de intervenções do Real Parque, que prevê a construção de equipamentos públicos acoplados ao conjunto habitacional, contarão com um reforço orçamentário, formalizado na instituição do Decreto 56.301/2015, que passa a vincular não mais 10% dos recursos arrecadados na OUC Faria Lima à HIS, mas 25% do total destes recursos. Este registro significa mais um indicativo de como a comunidade da habitação conseguiu paulatinamente se apropriar de um instrumento que inicialmente estava voltado aos objetivos de outra política, a de renovação urbana. Esta seção teve o objetivo de demonstrar esta gradual transformação do instrumento, que passou a incorporar ao seu escopo atores, capitais e interesses da comunidade da habitação, que se alteraram o instrumento “por dentro”, incluindo novos objetivos e efeitos de política. Em seguida, analiso outro case, que replica este processo, o da OUC Água Espraiada.

3.2 Operação Urbana Água Espraiada

A consolidação de São Paulo como um centro gerencial e financeiro, a partir da segunda metade do século XX, fez com que novas centralidades fossem desenvolvidas na cidade. Inicialmente, esta expansão se deu em direção à Av. Paulista, que rapidamente se desfez dos palacetes do início do século XX em prol de uma paisagem moderna onde prevaleciam os edifícios e torres das principais corporações da época. Dada essa rápida transformação, a região atingiu o seu limite de adensamento já na década de 1970, gerando a

---

³⁹ Ata da 18 reunião do Conselho Gestor da OUC Faria Lima – 04/07/2013

necessidade da criação de novos centros de negócio. Diante disso, as várzeas do Rio Pinheiros surgiram como a principal alternativa devido ao acesso viário facilitado pela Marginal Pinheiros (Franco, 2006), inicialmente na região do Jd. São Luiz, mas se consolidando na Av. Engenheiro Luiz Carlos Berrini. Esta última, por sua vez, se localizava em uma área de fácil acesso, ausência de instalações industriais que facilitaria possíveis processos de desapropriação, zoneamento flexível e terrenos de baixo custo (*ibid.* p.15).

Simultaneamente, também vinha sendo projetada a Av. Água Espraiada, paralela à Marginal Pinheiros, seguindo a margem do Córrego da Água Espraiada, com a qual a Av. Berrini se encontraria perpendicularmente em seu início e onde hoje se situa um dos principais cartões postais de São Paulo, a Ponte Octávio Frias de Oliveira, ou Ponte Estaiada. Entre idas e vindas, a Av. Água Espraiada só foi inaugurada em 1995, contando com apenas 4,5km de extensão, pelo custo de 840 milhões de reais, sendo “agraciada” com o título de avenida mais cara do mundo à época⁴⁰. Desde o início dos projetos em 1964 até a inauguração, muitas alterações foram feitas no traçado da avenida, que em 2003 teve o nome alterado para Av. Roberto Marinho.

3.2.1 Desapropriações e Remoções na OUC Água Espraiada

A avenida Água Espraiada começou a ser construída ainda na década de 1960, como parte da Lei de Melhoramento Urbano pelo Prefeito Prestes Maia, mas foi rapidamente paralisada. Após um interstício de quase vinte anos, o projeto da avenida volta à agenda do governo municipal na gestão Jânio Quadros, redesenhada e com um novo objetivo. Desta vez, a ideia era construir uma avenida pouco expressiva do ponto de vista viário, mas que levasse certo “glamour” à região. Entretanto, neste hiato, a Av. Berrini já se consolidava como um polo empresarial e bairros de altíssimo poder aquisitivo já tinham sido desenvolvidos próximos a ela, como o Panamby (*ibid.* p.19).

Já no governo Luiza Erundina, a Av. Água Espraiada foi incluída em uma perspectiva mais ampla, a de âncora da Operação Urbana Água Espraiada,

---

⁴⁰ A Rua Mais Cara do Mundo – Revista Istoé, 21/01/1998

prevista no Plano Diretor apresentado pela gestão. Ademais, o instrumento também previa a realocação dos moradores de favelas atingidas pelas obras dentro do perímetro previsto. A ideia era que os favelados deixassem a região mais próxima à Berrini, mas que os conjuntos habitacionais fossem criados no prolongamento da Av. Água Espraiada, no distrito do Jabaquara.

No governo Maluf, o Plano desenvolvido pela gestão Erundina foi descontinuado. Entretanto, a construção da Av. Água Espraiada continuava em pauta na nova administração, mas com características distintas àquela prevista no âmbito da OUC. O novo projeto ignorava o fator “glamour” e configurava a avenida como uma importante via expressa de ligação à Marginal Pinheiros, em projeto semelhante ao original dos anos 1960. Desta forma, a ideia de construção da avenida como “âncora” caía por terra e a OUC passaria por mais um processo de estudos dentro da Emurb. Um dos prováveis motivos do esquecimento parcial da OUC Água Espraiada, de acordo com Fix (2001, p.95), teria sido o lançamento da OUC Faria Lima, em 1995. Introduzir duas novas OUCs em um espaço de tempo tão curto não era uma estratégia que agradava ao mercado, uma vez que se tornariam dois polos de negócios concorrentes.

Com a OUC Água Espraiada dormente, a gestão Maluf traça uma nova estratégia: lançar a Lei de Melhoramento Viário, que previa, basicamente, as mesmas obras viárias previstas pela OUC: ampliação da largura da Av. Água Espraiada; introdução de outras pistas locais e prolongamento do seu traçado até a Rodovia dos Imigrantes. Desta forma, esta lei criou uma desarticulação entre as obras viárias e as obras sociais, que na lei da OUC, estavam vinculadas. Criou-se, portanto, um dispositivo que viabilizou as obras de intervenção viária sem a obrigação de contrapartidas na forma de construção de conjuntos habitacionais para os moradores das favelas removidas.

As obras da Lei de Melhoramento Viário tiveram início imediato, assim como as remoções e desapropriações necessárias. Graças à estratégia adotada pela gestão Maluf, de desvincular as obras viárias das sociais na região, a prefeitura pôde executar as remoções sem a garantia de que os moradores das favelas seriam realocados nas proximidades da avenida. Como

alternativa, o governo construiu um conjunto habitacional em Cidade Tiradentes, extremo leste da cidade e distante quase 50 quilômetros da região da Berrini/Água Espraiada. Esta solução, além de distante, era insuficiente para receber o número de famílias despejadas (*ibid*, p.96).

Ao serem informados de que a favela onde viviam seria removida pelas obras viárias, os moradores da região recebiam três opções de escolha: a realocação nos conjuntos habitacionais supracitados; recebimento de uma indenização em dinheiro que, via de regra, era de 1500 reais - valor insuficiente para adquirir qualquer tipo de moradia naquela área - ou uma passagem de volta à terra natal. A maior parte dos moradores optou pelo cheque-indenização e, como não conseguiam encontrar nenhuma opção de moradia nas redondezas, se deslocaram principalmente para as encostas das represas Billings e Guarapiranga (Castro, 2006). Para os que optaram pela moradia popular oferecida pela prefeitura, foi preciso, antes, passar pelos alojamentos provisórios construídos nas áreas demolidas das favelas, uma vez que os conjuntos habitacionais ainda seriam construídos. Fix (2001, p.40) qualifica estes alojamentos como verdadeiros “campos de concentração”, uma vez que eram formados por estruturas improvisadas precárias e passaram a ser áreas dominadas pelo tráfico e criminalidade, onde não eram raros os casos de violência, como assassinatos, estupros e desaparecimentos⁴¹.

3.2.2 O Caso do Jardim Edith

Dentre todos os casos de remoção dos entornos da Av. Água Espraiada, o mais célebre talvez seja o da favela Jardim Edith, localizada exatamente no encontro entre esta avenida e a Av. Luis Carlos Berrini. Desde o início, a remoção desta favela foi levada com maior atenção pelo poder público, justamente por estar situada em um terreno bastante valorizado, vizinho de edifícios-inteligentes de última geração, na esquina entre as vias mais estratégicas da região.

---

⁴¹ São muitos os casos relatados de uso de força desproporcional, violência e assédio moral nos casos de remoção das favelas dos entornos da Av. Água Espraiada. Para um excelente relato detalhado destes casos, consultar Fix (2001). Frugoli Júnior (2000) também oferece alguns relatos importantes.

Imagem 3.2.1 – Localização da Favela Jardim Edith

Fonte: <http://www.sampaonline.com.br/reportagens/jardimedith2007nov24remocao.htm>

Ainda nas primeiras levas de remoções, um *pool* de empresários com atividade na Berrini se reuniu para criar, com a anuência da prefeitura, uma nova alternativa de moradia para os moradores da favela Jardim Edith. Estes empresários reuniram o montante de 8 milhões de reais, o suficiente para adquirir um amplo terreno no Jardim Educandário, divisa com Taboão da Serra, a “apenas” 15 quilômetros da favela (Frugoli Júnior, 2000). Caso todos os 12 mil moradores do Jardim Edith aceitassem esta alternativa, a comunidade do Jardim Educandário contaria com *“aproximadamente três mil habitantes por hectare, seis vezes superior à da planejada Brasília, dez vezes superior a da média de São Paulo, ou cinquenta vezes superior à do Panamby. Além disso, o terreno, cercado por muitos outros conjuntos habitacionais e favelas, fica numa encosta de morro, já apresentando deslizamentos de terra”* (Fix, 2001, p.40). Embora a remoção fosse imediata, os moradores teriam que aguardar a construção do conjunto habitacional em alojamentos provisórios, no próprio terreno do Jardim Educandário.

Apesar das pressões e das muitas famílias que aceitaram as alternativas para deixar a favela, a comunidade do Jardim Edith conseguiu se organizar na tentativa de contestar a forma como as remoções estavam sendo conduzidas e pleitear a construção de “Cingapuras” no mesmo terreno, que era

majoritariamente de propriedade pública (do DER, órgão estadual). Ainda assim, alguns líderes comunitários parecem ter sido cooptados, de acordo com relatos dos próprios moradores (concedidos à arquiteta Mariana Fix), que afirmavam que estes líderes recebiam cheques de altos valores e se mudavam para “mansões”. Enquanto isso a estratégia da prefeitura de negociação individual com os proprietários dos barracos surtia efeito, devido principalmente às pressões impostas pelas assistentes sociais responsáveis pela negociação (*ibid.* p.47).

Com a inauguração da Av. Água Espraiada, em janeiro de 1996 - três anos após o início das desapropriações - o ímpeto pelas remoções parece ter diminuído. Entretanto, a situação dos moradores das favelas se encontrava muito longe de estar resolvida, em especial, a situação das famílias do Jardim Edith que resistiram aos avanços da prefeitura. Em 2001, as ameaças de expulsão retornaram com força total, a partir de uma ação de reintegração de posse por parte do DER, o que desencadeou novamente a reação dos moradores da favela, desta vez mais organizados, através da recém-criada Associação de Moradores do Jardim Edith.

Concomitantemente, a OUC Água Espraiada voltava à pauta da nova gestão da prefeita Marta Suplicy. Regulamentada em 2001, após longo período de estudos, a OUC demarcou a área onde se encontrava a comunidade do Jardim Edith como Zona Especial de Interesse Social (Zeis)⁴², o que garantiria que aquele terreno teria uso exclusivo para a construção de Habitação de Interesse Social. O Plano Diretor aprovado em 2002, pela mesma gestão, confirmou a demarcação que, em tese, cessaria com as tentativas de remoção das famílias que se mantiveram no local e garantiria a reurbanização da favela e construção de um novo conjunto habitacional.

Contudo, em 2005, na gestão José Serra, do PSDB, o Jd. Edith voltou a ser alvo de remoções, que atingiram 199 famílias - devido às obras de construção da Ponte Estaiada - em desacordo com o estabelecido tanto no PDE em vigor, quanto com a lei da OUC Água Espraiada. O estopim para a retomada das remoções veio após um incêndio que atingiu a favela, em 2007,

---

⁴² Inciso VII, art. 2o da Lei 13.260/01 – Lei da OUC Água Espraiada

deixando mais de oitenta famílias desabrigadas, já na gestão de Gilberto Kassab, do DEM. As famílias atingidas pelo incêndio foram deslocadas para abrigos provisórios e, em seguida, cadastradas no programa de auxílio-aluguel para, posteriormente, serem atendidas por programas habitacionais⁴³, certamente distantes das áreas centrais. Outras 700 famílias foram desalojadas e, mais uma vez, a prefeitura ofereceu alternativas de habitação que desagradaram os moradores. Dentre as 700 famílias removidas, 244 famílias optaram pelo recebimento do cheque-indenização, no valor de cinco mil reais; 130 optaram por comprar um imóvel popular; uma família escolheu a obtenção de carta de crédito; 118 se mudaram para empreendimentos da CDHU; 54 escolheram o auxílio-aluguel até que as obras do conjunto residencial Estevão Baião terminassem⁴⁴.

Com o auxílio jurídico da Defensoria Pública, a Associação de Moradores do Jardim Edith pediu uma liminar que previa a suspensão das remoções, prontamente concedida pela justiça ainda em 2008. Em setembro do mesmo ano foi publicado o primeiro acordo entre a municipalidade e o Ministério Público, garantindo o fim das tentativas de remoção. Já em março de 2010 foi publicado o acordo final que determinava a construção de um conjunto habitacional definitivo no local, que deveria contemplar, além das 250 unidades habitacionais, uma creche, espaço de lazer, escola técnica de gastronomia (restaurante-escola) e uma Unidade Básica de Saúde⁴⁵.

Firmado o acordo em juízo, os moradores concordaram em deixar pacificamente a favela sob a liderança do presidente da Associação de Moradores, Gerônimo Henriques Neto. Entretanto, 43 famílias ainda viviam nos escombros da favela em 2009, uma vez que, embora a prefeitura oferecesse o auxílio-aluguel no valor de 500 reais, caberia aos próprios moradores procurar novas moradias e só a partir de então seria possível entrar com o pedido de auxílio⁴⁶. O processo de saída destas últimas famílias foi demorado e apenas

---

⁴³ <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4126>

⁴⁴ <https://arcoweb.com.br/projetodesign/arquitetura/mmdb-arquitetos-e-hf-arquitetos-habitacao-de-interesse-social-sao-paulo-jardimedita>

⁴⁵ <http://jardimedith.blogspot.com.br/>

⁴⁶ <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1159526-5605,00-FAMILIAS+VIVEM+EM+MEIO+A+DESTROCOS+DE+FAVELA+NA+ZONA+SUL+DE+SAO+PAULO.html>

em 2012, o último morador deixou o que restava da favela Jardim Edite. No mesmo dia, o seu barraco – o último de uma favela que já abrigara 12 mil pessoas – foi demolido e o processo de remoção que perdurou por quase vinte anos chegou ao fim.

Imagem 3.2.2 - José Marcos Carneiro Santana, o Marcão da Pipoca e sua família, últimos moradores a abandonar a favela Jardim Edith, em 2012.

<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/foto/0,,21122980,00.jpg>

3.2.3 A Operação Urbana Água Espraiada em Ação

A OUC Água Espraiada já estava prevista, desde 1991, no Plano Diretor não aprovado do governo Luísa Erundina, mas foi regulamentada apenas em 2001, através da lei 13.260. Entretanto, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade perpetrada pelo Ministério Público a partir de insatisfações de moradores da Vila Cordeiro - bairro de classe média que se encontra dentro do perímetro - com determinadas intervenções viárias previstas, impediu que a OUC entrasse em vigor de imediato. Após rodadas de negociações, ficou acertado um Termo de Ajustamento de Conduta em que o

Ministério Público se comprometia a desistir do Recurso de Apelação após o julgamento do mérito da questão⁴⁷.

Mapa 3.2.1 – Perímetro da OUC Água Espreiada

Fonte: SP Urbanismo

O perímetro da OUC faz um recorte inicial nas margens do Rio Pinheiros, onde estão os setores Chucuri Zaidan, Berrini e Marginal Pinheiros, sendo que estes dois últimos concentram os valores mais altos de Cepacs vendidos nos leilões públicos⁴⁸. Os demais setores, Brooklin, Jabaquara e Americanópolis seguem o curso do córrego Água Espreiada e o traçado projetado da Av. Jornalista Roberto Marinho. O Brooklin concentra, em sua maioria, bairros de classe média e alta, com algumas ocupações irregulares pontuais. Na medida em que se avança em direção aos demais setores, a faixa de renda média da população cai progressivamente, passando por regiões de classe média e média baixa no Jabaquara, além de favelas e ocupações populares neste setor e também no setor Americanópolis. É importante

⁴⁷ Ata da V Reunião do Grupo Gestor da OUCAE – Junho/04. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/ouae_ata_5_roggouae.pdf

⁴⁸ Prospecto da OUC Água Espreiada – Fev/2012. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/cepac/20120209_prospecto_agua_espreiada.pdf

salientar que não existem Cepacs sendo comercializados para este último setor, ou seja, não há solo virtual criado, uma vez que não se trata de uma região atrativa para investimentos imobiliários. Ao incorporar ao seu perímetro tanto setores de altíssimo interesse imobiliário como os setores Brooklin, Marginal Pinheiros e Berrini, quanto setores marcados por infraestrutura deficitária e exclusão social, como Americanópolis, Jabaquara e parte do setor Chucri Zaidan, a OUC Água Espraiada cria a possibilidade, em tese, de estabelecer um processo redistributivo, partindo do princípio de que a arrecadação derivada das áreas mais ricas financiaria intervenções infraestruturais em setores mais pobres (Bonduki, 2010b).

Inicialmente, a OUC Água Espraiada foi tratada como um laboratório para os Cepacs, sendo a única OUC a usar o instrumento como dispositivo arrecadatário de contrapartidas das vendas de solo criado (*ibid.*). Os primeiros leilões foram considerados um sucesso pelos gestores da OUC, incentivando a abertura de novos leilões no mesmo ano e outras novas distribuições em anos seguintes. O sucesso arrecadatário da OUCAE, que chega a 2016 com 2.9 bi de reais arrecadados via Cepacs, influenciou a propagação do instrumento para a OUC Faria Lima, já em 2004 e, mais recentemente, para a OUC Água Branca, em 2013.

A análise da distribuição do estoque ilustrado no Mapa 2.3 confirma o alto potencial arrecadatário da OUCAE, uma vez que o estoque previsto na lei⁴⁹ já foi praticamente todo comercializado e convertido. A Lei da OUC Água Espraiada também prevê a diferenciação entre usos residenciais e não residenciais do potencial adicional de construção disponível, garantindo que, em cada setor, 30% do potencial seja reservado para usos residenciais e 70% para usos não residenciais. Os setores Berrini e Marginal Pinheiros confirmam a vocação de polo estratégico de negócios, tendo convertido, até o momento, as maiores somas de estoques não residenciais.

---

⁴⁹ Art. 9 da Lei 13.260/01

**Mapa 3.2.2 – Distribuição de Potencial Adicional de Construção
pelos Setores da OUC Água Espraiada**

O setor Brooklin, por outro lado, se configura como uma região residencial de alto poder aquisitivo. Como efeito, o estoque residencial convertido neste setor ultrapassou o limite de 30% estabelecido em lei. Dada a baixa procura pelos Cepacs não residenciais, criou-se uma flexibilização específica para este setor, onde o estoque resultante não é vinculado a nenhum tipo de uso, podendo ser consumido com fins residenciais ou não residenciais. O setor Chucrí Zaidan tem boa parte do seu estoque em processo de análise, o que indica que o setor passa por um período de reestruturação da sua paisagem, que certamente tem relação com uma série de intervenções em andamento no bojo da OUC, especialmente o prolongamento da Av. Chucrí Zaidan. Por fim, o setor Jabaquara aparece como o único setor com quantidade expressiva de estoque disponível. Como vimos, trata-se de uma área menos atrativa para o mercado imobiliário, o que certamente dificulta a comercialização dos Cepacs vinculadas a esta área.

Mapa 3.2.3 – Quantidade de Potencial Adicional de Construção Consumido e Disponível nos Setores da OUC Água Espreada – 03/17

Fonte: SP Urbanismo

O Mapa 2.7.3 acima mostra de forma resumida a situação dos estoques de potencial adicional construtivo para os setores da OUCAE. Entende-se que, devido à pequena metragem ainda em estoque, a fase de disponibilização de Cepacs na OUCAE parece se aproximar do fim – ao menos se o estoque limite previsto em lei for respeitado. Contudo, isto não significa o desmanche do instrumento, uma vez que, como é possível notar na Tabela 2.7.1 abaixo, ainda existe um montante significativo em caixa na OUC, que deve ser executado em intervenções urbanísticas dentro do perímetro.

Ainda que tenhamos mostrado que a imensa maioria dos Cepacs adquiridos no mercado, via leilão público, já tenham sido convertidos⁵⁰, é preciso sublinhar que o montante não convertido – mesmo pequeno - se configura em um ativo valorizado. Sintoma disso é a afirmação do

⁵⁰ Consultar Tabela 2.3.3

representante da Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP) em 2015 de que “as Cepacs da OUCAE valem ouro”⁵¹.

Tabela 3.2.1 – Resumo Financeiro da OUC Água Espraiada – 04/17

ENTRADAS		R\$	3.885.097.239,47
<i>Leilão de CEPAC</i>	<i>R\$</i>	<i>2.891.275.029,00</i>	
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	<i>R\$</i>	<i>55.030.819,86</i>	
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$</i>	<i>969.278.423,58</i>	
<i>Desvinculação de Receitas, Decreto nº 57.380/2016 e Portarias SF nº 279/2016 e 28/2017</i>	<i>R\$</i>	<i>(30.487.032,97)</i>	
SAÍDAS		R\$	(3.339.700.718,84)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>R\$</i>	<i>(1.164.881.838,61)</i>	
<i>Habitação de Interesse Social</i>	<i>R\$</i>	<i>(386.640.664,47)</i>	
<i>Taxa de Administração</i>	<i>R\$</i>	<i>(184.603.935,07)</i>	
<i>Outras Despesas</i>	<i>R\$</i>	<i>(34.028.353,98)</i>	
<i>Desapropriação</i>	<i>R\$</i>	<i>(848.375.418,74)</i>	
<i>Desapropriação - HIS</i>	<i>R\$</i>	<i>(331.061.143,50)</i>	
<i>Transporte Coletivo - Metrô</i>	<i>R\$</i>	<i>(390.109.364,47)</i>	
SALDO FINAL		R\$	545.396.520,63

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/SMDU

Ainda que parte significativa dos valores arrecadados na OUCAE ainda permaneça em caixa, outro montante expressivo já foi gasto em intervenções dentro do perímetro ao longo dos mais de dez anos de operação do instrumento. As maiores somas foram gastas com obras e serviços e com as desapropriações por elas exigidas. Se somadas, geraram um gasto total superior a 1,8 bilhões de reais, valor que corresponde a aproximadamente 61,5% das saídas da OUCAE. Do restante, 13,4% dos recursos foram gastos com obras de transporte coletivo da Linha 17 Ouro do metrô e 25,1% foram gastos com desapropriações e obras de Habitação de Interesse Social dentro do perímetro da OUC. Nas seções que se seguem, fazemos uma breve análise destas intervenções, com especial destaque para a produção de HIS.

⁵¹ Ata da 37ª Reunião do Grupo Gestor da OUC, realizada em 08/06/2015. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/Ata_37_reuniao_ggoucae_16_junho_2015_corrigida.pdf.

3.2.4 A Ponte Estaiada como Âncora

Fix (2001) e Bonduki (2010b) nos ensinaram que, para que uma OUC funcione, é imprescindível que se desenvolva uma “âncora” ou “projeto-motor”, uma intervenção de grande impacto responsável por atrair investidores e empreendedores para negócios dentro da OUC, especialmente através da negociação de Cepacs. Vimos também que o plano inicial era estabelecer a Av. Água Espraiada como a “âncora” desta OUC, conferindo-lhe um caráter glamourizado. Com o abandono temporário da OUC na gestão Maluf, a avenida foi construída com um perfil distinto, se consolidando como uma via expressa bastante importante para a região, mas sem os atrativos e a sofisticação planejada *a priori*.

Com a aprovação e regulamentação da OUCAE em 2001, era necessária a criação de uma nova âncora para fomentar o desenvolvimento da área, ainda que a região da Av. Berrini já tivesse se consolidado como um importante e moderno polo de negócios. O grupo gestor da OUCAE ficou responsável por estabelecer as intervenções urbanas prioritárias após os primeiros leilões de Cepacs e a opção escolhida foi a construção de uma ponte/cartão postal, a ser erguida em conjunto com as obras do Complexo Viário Real Parque⁵² que faria a ligação entre a Av. Água Espraiada/Roberto Marinho e a Marginal Pinheiros, de frente para a Av. Berrini, talvez na área mais nobre de todo o perímetro da OUC. Além da ponte, também estava prevista a construção de HIS para os moradores das favelas removidas das imediações⁵³.

A Ponte Octávio Frias de Oliveira, popularizada como Ponte Estaiada – devido ao seu formato onde duas pistas estaiadas independentes se cruzam – começou a ser construída em 2005, após o fim das remoções e desapropriações necessárias narradas, em parte, em seções anteriores deste trabalho e foi concluída e inaugurada em maio de 2008. A construção foi orçada em 165 milhões de reais (Fix, 2009, p.53), mas o seu custo total pode

---

⁵² Inciso III do Art. 3º da Lei. 13.260/01

⁵³ Em entrevista ao autor, uma servidora da SP Urbanismo afirmou que o conjunto habitacional do Jardim Edith só saiu graças à construção da ponte. Caso contrário, mesmo com o terreno delimitado como Zeis, a obra da HIS não seria prioridade e provavelmente a prefeitura iria “empurrar a situação com a barriga”.

ter girado entre 233 milhões⁵⁴ e 280⁵⁵ milhões⁵⁶. As obras de HIS serão analisadas com maior cuidado na seção a seguir, entretanto, é importante dizer que os conjuntos habitacionais construídos para abrigar a população removida pelas obras da ponte estaiada sofreram consecutivos atrasos. A previsão inicial era que a conclusão se daria em até quinze meses após o início das obras, que seria concomitante à construção da ponte. Todavia, as obras só tiveram início em 2011 e foram concluídas, apenas, em 2013, após quase oito anos de atraso.

Imagem 3.2.3 – Ponte Estaiada Inaugurada ao Fundo e os Escombros da Favela Jardim Edith

Fonte: <http://marcelomin.photoshelter.com/image/I0000J7mkrUIKbts>. Créditos: Marcelo Min

⁵⁴ <https://girame.wordpress.com/2008/04/16/o-custo-de-uma-ponte-estaiada/>

⁵⁵ <http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/ponte-estaiada-dita-tendencia-e-inspira-clone-na-grande-sp,c26ca21a4572b310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>

⁵⁶ A confirmação em fontes oficiais do valor da obra não foi possível, uma vez que os balanços mais antigos disponíveis da OUCAE não discriminam o valor de cada obra. O autor entrou em contato com o poder público a fim de esclarecer o valor, mas até o momento não obteve resposta.

3.2.5 Produção de Habitação Social na OUC Água Espraiada

Diferentemente de outras OUCs, a OUC Água Espraiada previu como um dos seus objetivos a provisão de Habitação de Interesse Social dentro do perímetro estabelecido. Todavia, vale ressaltar que a produção de HIS é vinculada às intervenções urbanísticas, ou seja, só são realizadas quando uma obra de intervenção ligada à OUC tem a necessidade de desapropriar moradores e remover favelas e assentamentos irregulares, como prevê o dispositivo a seguir:

Art. 3º. O Programa de Intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região, tem por objetivo a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias⁵⁷

A exemplo do terreno do Jd. Edith, o instrumento procurou reservar outras áreas de vazio em regiões relativamente centrais para a promoção de HIS, exclusivamente, tendo em vista os moradores das demais favelas que seriam atingidas pelas intervenções. Desta forma, foi criado o Setor Zeis que, assim como os demais setores da OUC, possuía perímetros estabelecidos e uso específico – produção de HIS – ainda que não se conformasse como um perímetro contíguo, mas sim um agrupamento de áreas de vazio. Todavia, a Lei 13.888/04, que definiu os novos parâmetros de uso e ocupação na cidade, suprimiu alguns destes terrenos, reduzindo a oferta de Zeis em áreas mais centrais do perímetro da OUC (Bonduki, 2010b).

Prevvia-se que a produção de HIS na OUCAE começaria concomitantemente às primeiras intervenções, no caso, as obras para construção da Ponte Estaiada que atingiriam, justamente, a favela de Jd. Edith, como narramos anteriormente. A despeito de algumas tentativas de rever a demarcação do terreno da favela como Zeis, a Associação de Moradores teve sucesso em manter o uso exclusivo para promoção de HIS. Todavia, já

---

⁵⁷ Lei 13.260/01

mostramos que, ao contrário do previsto juridicamente, as obras não se deram em paralelo com as obras de intervenção. Questionados em reunião do grupo gestor sobre os motivos do atraso nas obras do novo conjunto habitacional Jd. Edith, os representantes da Emurb se justificaram com argumento de que teriam⁵⁸ *“herdado a prioridade da construção da ponte da gestão anterior”*.⁵⁹

Narramos, anteriormente, os conflitos judiciais resultantes das últimas tentativas de remoção dos moradores da favela Jd. Edith, em 2008, que culminaram no acordo realizado entre a Prefeitura Municipal e a Defensoria Pública, garantindo a construção de um novo conjunto habitacional no mesmo terreno. Após o fim das remoções acordadas dos últimos moradores, em 2009, iniciou-se a concepção do projeto do que viria a ser o novo Jd. Edith, que ficou a encargo do escritório de arquitetura MMBB em parceria com servidores da Sehab⁶⁰. A construção ficou sob a responsabilidade da construtora Kallas.

O novo Jd. Edith, inaugurado em 2013, é um conjunto habitacional formado por 252 unidades habitacionais de 52 metros quadrados, divididas em dois tipos: um em forma de lâmina com cinco pavimentos e outro em forma de torres de 16 andares. Além dos apartamentos, o conjunto habitacional conta com ampla área de socialização, um Restaurante-Escola, uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA), uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e uma creche. O valor total gasto na obra foi de quase 60 milhões de reais, se conformando como o conjunto habitacional mais caro construído no âmbito das OUCs. Ainda assim, ressalta-se que o novo Jd. Edith é, talvez, o mais bem acabado exemplo de novo modelo de provisão de HIS em São Paulo que procuramos demonstrar neste trabalho, representado pela tríade – localização mais central, projeto de boa qualidade e acesso facilitado aos serviços públicos.

---

⁵⁸ Ata da 13ª Reunião do Grupo Gestor da OUCAE. Realizada em 25/03/2008

⁵⁹ A gestão em vigor era a de Gilberto Kassab, que sucedeu José Serra.

⁶⁰ Questões sobre o desenho e a arquitetura do conjunto fogem do escopo deste trabalho, mas podem ser encontradas em: <https://arcoweb.com.br/projetodesign/arquitetura/mmbb-arquitetos-e-hf-arquitetos-habitacao-de-interesse-social-sao-paulo-jardimedita>

Imagem 3.2.4 - O Conjunto Habitacional Jd. Edith

Fonte: https://arcowebarquivos-us.s3.amazonaws.com/imagens/72/39/pdt_mos_7239.jpg

Paralelamente ao Jd. Edith, outros quatro conjuntos habitacionais foram erguidos em uma primeira fase de produção de HIS dentro do perímetro: o Corruíras, o Estevão Baião, o Gutemberg e o Iguaçu. Esta fase visava atender não apenas os moradores da antiga favela Jd. Edith, mas também moradores da favela Nova Minas Gerais, no Jabaquara, removida para a construção do monotrilho e moradores de outras pequenas favelas lindeiras à Av. Roberto Marinho. Embora nenhum dos conjuntos habitacionais tenha sido construído em terreno tão central quanto o do Jd. Edith, as unidades estão situadas dentro do perímetro da OUC, no setor Jabaquara. Ainda assim, se comparados à distribuição territorial dos conjuntos habitacionais construídos pelo padrão tradicional de HIS em São Paulo, pode-se dizer que se encontram em áreas mais centrais, de urbanização consolidada e de acesso facilitado aos serviços públicos.

O Corruíras foi inaugurado pouco depois do Jd. Edith, em agosto de 2013, com um custo total de pouco menos de 45 milhões de reais. O condomínio conta com 244 unidades habitacionais distribuídas em dois blocos de sete e nove pavimentos. Os condomínios Iguaçu e Gutemberg também já foram inaugurados e incorporaram parte da demanda habitacional restante da favela Jd. Edith não contemplada no novo conjunto habitacional. São dois pequenos edifícios com 19 unidades habitacionais cada, também localizados no setor Jabaquara da OUC.

Mapa 3.2.4 – Distribuição Territorial dos Primeiros Conjuntos Habitacionais Construídos na OUC Água Espraiada

Fonte: SP Urbanismo

Por fim, o conjunto Estevão Baião, também no Jabaquara, sofreu com atrasos no projeto e execução, mas se encontra em fase final de construção. O condomínio foi orçado no valor de pouco mais de 56 milhões de reais e contará com 300 unidades habitacionais que seriam direcionadas, inicialmente, também para a demanda restante da antiga favela do Jd. Edith. Todavia, recentemente, uma nova ordem judicial obrigou a Prefeitura a iniciar a construção do Jd. Edith II, em um terreno localizado ao lado do conjunto habitacional atual, mas que não fazia parte da favela originalmente. Este novo condomínio abre a possibilidade para que a demanda restante da antiga favela,

que iria para o Estevão Baião, possa optar por retornar ao local de origem, neste novo conjunto habitacional, cujas obras devem começar em breve⁶¹.

Imagem 3.2.5 - O Conjunto Habitacional Corruíras

Fonte: SP Urbanismo

Imagem 3.2.6 - O Conjunto Habitacional Gutemberg

Fonte: SP Urbanismo

---

⁶¹ Ata da 37ª Reunião do Grupo Gestor da OUC Água Espaiada – 16/06/2015

Imagem 3.2.7 - O Conjunto Habitacional Iguaçu

Fonte: SP Urbanismo

Ainda estão previstas na OUC Água Espreada a construção de mais oito mil unidades habitacionais, sendo seis mil de obrigação direta da Prefeitura e outras duas mil através de convênio com o governo do estado, através da CDHU. Do total a ser construído, 7 mil unidades estarão localizadas dentro do perímetro da OUC, em até 66 terrenos já reservados para este fim no setor Zeis. As mil unidades restantes serão construídas nas adjacências do perímetro.

Além do novo Jd. Edith, mais quatro conjuntos habitacionais estão em obras, em uma segunda fase de provisão habitacional no âmbito da OUCAE, que tem como demandas os moradores das pequenas favelas e assentamentos irregulares removidos em razão das obras de prolongamento da Av. Roberto Marinho e da construção da Linha Ouro do metrô. Alguns já se encontram em fase final de construção e devem ser entregues ainda no ano de 2017. É importante salientar que, estes novos conjuntos habitacionais estão situados no Jabaquara, o que sugere que um caso como o do Jd. Edith, situado em uma área altamente valorizada pelo mercado imobiliário, dificilmente se repetirá nesta OUC.

A afirmação de uma técnica da SEHAB entrevistada, de que projetos de qualidade superior como o Real Parque, só são viáveis graças aos volumosos recursos das Operações Urbanas são um indicativo importante de como a comunidade que trata da habitação na cidade de São Paulo, seja nos setores técnico, Executivo ou da sociedade civil, viu neste instrumento uma oportunidade de atendimento dos seus projetos. O que se constituiu inicialmente como um instrumento de renovação urbana foi sendo paulatinamente apropriado também por esta comunidade, criando através de um processo de *layering* um ambiente de disputa pelos recursos disponíveis. Este processo significa, portanto, uma transformação gradual do instrumento, que ganha registro formal na vinculação obrigatória de uma fração dos recursos à provisão de HIS.

Notas Finais

Este trabalho voltou-se para a compreensão de um fenômeno empírico que têm sido observado nos últimos anos em São Paulo, a provisão de habitação de interesse social com recursos advindos das Operações Urbanas. Mais do que uma simples fonte alternativa de financiamento, as Operações Urbanas viabilizaram um modelo distinto de moradia popular em relação ao padrão histórico da política na cidade. Ao invés de conjuntos habitacionais isolados nas franjas das periferias, observa-se a proliferação de conjuntos habitacionais dentro dos perímetros das Operações Urbanas, ainda que em alguns casos nas áreas limítrofes destes perímetros – que ainda assim se localizam em regiões mais centrais da cidade.

. Via de regra, estes conjuntos habitacionais apresentam tipologias específicas e projetos arquitetônicos singulares, bem como acesso facilitado à serviços públicos de transporte, saúde e educação. Nos casos dos empreendimentos com maior número de unidades habitacionais, estes aparelhos públicos se encontram acoplados aos próprios conjuntos, como é o caso do Jardim Edith na OUC Água Espraiada e, em breve, também deverá ser o caso do Real Parque, na OUC Faria Lima.

A análise diacrônica destes resultados de política permitiu, para além da reconstituição histórica dos casos, a proposição de um mecanismo causal que pretende elevar o nível da análise e atingir certo grau de generalização. Utilizamos a abordagem analítica dos instrumentos de política pública que, de acordo com Lascombes e Le Galés (2007) permitem uma análise por dentro do instrumento, uma vez que este revela, por si só os mecanismos de controle e a teorização que existe entre governo e governados.

Desta forma, a abordagem por dentro das Operações Urbanas permitiu um enfoque analítico que não privilegiou o olhar através da ótica de um

determinado ator do jogo em curso, mas sim a partir das tentativas de apropriação dos recursos do instrumento por estes múltiplos atores. É importante pontuar, todavia, que esta escolha analítica não despreza o que se passa fora do instrumento, e não tem como objetivo negar a importância e os impactos perpetrados no desenvolvimento do instrumento pelas relações dos atores, pelas negociações em ambientes menos institucionalizados, pelas diretrizes políticas que se alteram dadas as constantes trocas de governo e pelas conjunturas críticas que surgem a partir de decisões tomadas longe do raio de alcance do ambiente institucional do instrumento.

Ressalta-se, porém, que tampouco estes fatores externos ao instrumento são suficientes para explicá-lo. O que se oferece neste trabalho é uma tentativa de complementação dos processos que ocorrem por dentro e por fora do instrumento. Se estes fatores exógenos criam oportunidades e removem obstáculos, cabe aos fatores endógenos aproveitá-las, criando intervalos de conformidade entre o previsto e o executado, até que novas regras se estabeleçam, ainda que não em completa substituição do conjunto de regras original.

No mecanismo causal proposto, o estabelecimento destas novas regras se deu através de um processo de *layering*, decorrido ao longo do desenvolvimento do instrumento, sempre que se abria uma conjuntura de mudança. Este processo, ao contrário do que prevê parte das teorias que enxergam mudanças institucionais “de fora” não ocorreu de forma abrupta, mas gradual. No *layering* não há a substituição do conjunto de regras originais por um novo conjunto, mas sim a construção paulatina de emendas e ajustes à estas regras originais que, por fim, passam a acomodar diferentes interesses dentro da institucionalização do instrumento.

Não se obteve, portanto, a total alteração da lógica das Operações Urbanas. Estas continuam se conformando como instrumentos da política de renovação urbana, viabilizando intervenções urbanísticas de diferentes matizes, desde a inauguração de novas âncoras, ou cartões postais, até alterações nas lógicas de mobilidade e total repaginamento de regiões degradadas. Porém, em paralelo a todos estes resultados previstos na

concepção do instrumento, assumem certo grau de protagonismo outros resultados não previstos, as habitações de interesse social.

Estes resultados são justamente o resultado do processo de *layering* que ocorreu dentro das Operações Urbanas, ou seja, as graduais mudanças que levaram à colocação de ajustes e emendas às regras originais do instrumento permitiram o acesso da comunidade da habitação a parte dos recursos disputados no seu interior. A institucionalização destas emendas viabiliza a geração de novos resultados de política semelhantes, que se constituem paulatinamente como um modelo alternativo de provisão de habitação social na cidade de São Paulo.

Referências Bibliográficas

ACKERKNECHT, E. H. Anticontagionism between 1821 and 1867. *Bulletin of the History of Medicine* 22 (5): 562–593. 1948.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25–48, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

_____. Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional. Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. 2012.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção Social da Moradia: um olhar sobre o planejamento. *Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, p. 189–201, 2014.

BEZES, P. The hidden politics of administrative reform: Cutting French civil service wages with a low-profile instrument. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 23–56, 2007.

BONDUKI, N. Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana. *Estação Liberdade*. São Paulo. 2000.

_____. Origens da Habitação Social no Brasil. *Estação Liberdade*. São Paulo. 2010a.

_____. Gestão, Organização e Financiamento do Solo Urbano. Projeto Perspectivas de Investimentos Sociais no Brasil, CEDEPLAR/UFMG, v. Estudo 28, 2010b.

BUENO, L. D. M. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Universidade de São Paulo, 2000.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para Apurar as Operações Interligadas. p. 1–246, 2001.

CASTRO, L. G. R. DE. Operações urbanas em São Paulo. [s.l.] Universidade

de São Paulo, 2006.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage can Model of Organizational Choice.pdfAdministrative Science Quarterly, 1972.

DAHL, R. Who Governs? Yale University Press. New Haven. 2005.

DAHL, R. e LINDBLOM, C. Politics, Economics and Welfare . New York: Harper and Row. 1953.

DIAS, E. C. Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida Negócios, votos e as reformas da habitação. p. 0–168, 2012.

DOERN, B e G. WILSON. Conclusions and Observations. in DOERN, B e G. WILSON (org.) Issues in Canadian Public Policy. 1974.

DOERN, B. e C. PHIDD. The Politics and Management of Canadian Public Economic Policy. 1978.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. Politics & Society 14(2): 223–56. 1985.

FERREIRA, J. S . W. Instrumentos Tributários e de Indução de Desenvolvimento. *In*: Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo, 2004. p. 1–160.

FIX, M. “ fórmula mágica ” da parceria público-privada : Operações Urbanas em São Paulo. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, p. 1–15, 1997.

____. Parceiros da Exclusão. Boitempo Editorial. São Paulo. 2001.

____. Uma Ponte para a Especulação - aou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. Caderno CRH, v. 22, n. 55, p. 41–64, 2009.

FRANCO, F. D. M. A Construção Do Caminho. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2005.

GROSTEIN, M. D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos" insustentáveis. São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 1, p. 13–19, 2001.

HOOD, C. The Tools of Government. Macmillan. Londres. 1983.

_____. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 127–144, 2007.

HOYLER, T. Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2014.

IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5, 1998.

JORDAN, A.; ZITO, A. The Rise of “ New ” Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government ? *Political Studies*, v. 53, n. 3, p. 477–496, 2005.

KING, D. The American State and Social Engineering Policy Instruments in Affirmative Action. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 109–126, 2007.

KOWARICK, L. São Paulo: metrópole do subdesenvolvimento industrializado. *Novos Estudos*, v. 13, p. 66–73, 1985.

LASCOUTES, P.; GALÈS, P. LE. Understanding Public Policy Through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007.

LE GALÈS, P. Urban Governance in Europe : The Government of What ? *Pôle Sud*, v. 32, p. 137–151, 2010.

LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 598(12): 11-32. 2005.

LINDBLOM, C. E. The science of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining Institutional Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências*

Sociais, v. 43, p. 67–102, 1997.

____. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: Marques, E. e Faria, C.A.P (org.) A Política Pública como campo multidisciplinar. Editora Unesp. São Paulo. 2010.

____. State Institutions, Power, and Social Networks in Brazilian Urban Policies. *Latin American Research Review*, v. 47, n. 2, p. 27–50, 2012.

____. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013a.

____. De volta aos capitais para melhor entender a política urbana. No prelo., 2015.

MARQUES, PULHEZ e PAGIN. Habitação na cidade de São Paulo (1989-2016): sobre políticas e modelos de gestão. Seminário Conjunto CEM/CEPID: o que dizer sobre as desigualdades? 2017.

MARTINS, M. L. R. *et al.* Política urbana e acesso à habitação social em regiões metropolitanas da América Latina e Europa. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, v. 3, p. 20–37, 2010.

MAYNTZ, R. Mechanisms of the Social Sciences. *Philosophy of the Social Sciences*, v. 34, n. 2, p. 227–259, 2007.

MENEGON, N. M. Planejamento , território e indústria: as operações urbanas em São Paulo. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

NOBRE, E. A. C. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. II Seminário Internaciona da LARES, p. 1–8, 2004.

PALIER, B. Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 85–107, 2007.

PASTERNAK, S. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. *Cadernos Metrpole*, n. 9, p. 81 – 117, 2003.

ROLNIK, R. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política 1. 1988.

PIRES, D. Perspectivas para Operações Urbanas no BrasilLares. Anais...2012

ROLNIK, R.; IACOVINI, R.; KLINTOWITZ, D. Habitação em Municípios Paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? Estudos Urbanos e Regionais, v. 16, n. 2, p. 19–165, 2014.

ROYER, L. Política habitacional no Estado de São Paulo. Tese de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2002.

SACHS, C. São Paulo: políticas públicas e habitação popular. Editora Edusp. São Paulo. 1999.

SAMPAIO, M. R. A.; PEREIRA, P. C. X. Habitação em São Paulo. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 167–183, 2003.

SANTORO, P. *et al.* Gestão social da valorização da terra. p. 1–7, 2005.

SHIMBO, L. A Forma de Produção da Habitação Social de Mercado no Brasil. No prelo., p. 1–21, 2013.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. Source: Political Science Quarterly, v. 9795104109, n. 2, p. 255–278, 1982.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, v. 8, n. 2003, p. 20–45, 2006.

STINCHCOMBE, A.L. Constructing social theories. Harcourt, Brace e World Inc. Nova York. 1968.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. Trabalho apresentado no VII Encontro da ANPUR. 1999.

WOODSIDE, K. Policy Instruments and the Study of Public Policy. Canadian Journal of Political Science, v. 19, n. 4, p. 775–793, 1986.