Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana

LEANDRO BENTO DE CASTRO

**Operações urbanas: instrumento para transferência de renda e
mais valia? Estudo de caso da Operação Urbana Consorciada
Água Branca – São Paulo.**

São Paulo

2019

LEANDRO BENTO DE CASTRO

**Operações urbanas: instrumento para transferência de renda e
mais valia? Estudo de caso da Operação Urbana Consorciada
Água Branca – São Paulo.**

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

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Léa Francesconi

Versão revisada

São Paulo

2019

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

C355o Castro, Leandro Bento de
Operações urbanas: instrumento para transferência de renda e mais valia? Estudo de caso da Operação Urbana Consorciada Água Branca - São Paulo / Leandro Bento de Castro ; orientadora Léa Francesconi. - São Paulo, 2019.
158 f.

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

1. Geografia. 2. Operação urbana. 3. Água Branca. 4. Barra Funda. 5. Produção do espaço. I. Francesconi, Léa, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Leandro Bento de Castro****Data da defesa: 16/01/2019****Nome do Prof. (a) orientador (a): Léa Francesconi**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 09/12/2020

Profª Drª Léa Francesconi

CASTRO, Leandro Bento de. **Operações urbanas: instrumento para transferência de renda e mais valia? Estudo de caso da Operação Urbana Consorciada Água Branca – São Paulo**. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr (a) _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr (a) _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr (a) _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr (a) _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Aos itinerantes urbanos, que expropriados de um elemento básico para a existência, a moradia, travam luta diária para ocupar a cidade.

AGRADECIMENTOS

O processo de desenvolvimento desta pesquisa envolveu muitas pessoas, relações que se estabeleceram e outras que se desfizeram ou se distanciaram por conta do direcionamento de energia e tempo que a produção exigiu. De maneira genérica, para suprir possíveis injustiças na ausência de citação, agradeço a todos que de forma direta ou indireta participaram desse movimento.

À professora Léa Francesconi, minha orientadora neste trabalho, possibilitando uma liberdade de escolha para os caminhos de desenvolvimento da pesquisa, me pôs como desafio a tomada de decisões ao mesmo tempo em que conduzia com rigor a escolha de conceitos e percursos de análises. Aos colegas de seminário da pós-graduação, com os quais pude compartilhar inquietações, expor e ouvir ideias, debater teorias e perspectivas políticas.

Aos professores do Departamento de Geografia, em especial à Glória Alves e Nídia Pontuschka.

Ao Aluísio Ramos e à professora Isabel Alvarez, com a qual tive o privilégio de estudar na graduação e na pós-graduação. Ambos trouxeram apontamentos e contribuições fundamentais no exame de qualificação deste trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa e pelo apoio financeiro para realização desta pesquisa.

Àquelas pessoas especiais que a vida nos presenteia e nelas encontramos um ponto de apoio, com as quais compartilhei angústias e alegrias: Victor Bento, Carolina Ferracin e Maria Julia.

À minha querida mãe, que sempre acreditou em mim e se dedicou exaustivamente para que eu pudesse estudar.

Minha amada filha, que dá luz aos meus dias e me motiva a continuar pelo simples fato de sorrir, de existir.

Ainda vão me matar numa rua.
Quando descobrirem,
principalmente,
que faço parte dessa gente
que pensa que a rua
é a parte principal da cidade.
(Paulo Leminiski, 1976)

RESUMO

CASTRO, Leandro Bento de. **Operações urbanas: instrumento para transferência de renda e mais valia? Estudo de caso da Operação Urbana Consorciada Água Branca – São Paulo**. Dissertação de mestrado – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Este trabalho trata de dois objetivos principais: compreender as recentes transformações espaciais nos bairros da Água Branca e Barra Funda, na cidade de São Paulo, especialmente a partir da normatização da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB); a partir desse fragmento analisar até que ponto a integração entre poder público e privado na produção do espaço, promovido por meio das operações urbanas, podem criar mecanismo para transferência de renda dos investidores imobiliários para a população pobre da área atingida e seus entornos. Para desenvolvermos a reflexão, trouxemos alguns conceitos que fundamentam a pesquisa: produção do espaço, operação urbana e justiça espacial. Procurando compreender a ideologia que sustenta a primazia deste instrumento urbanístico em relação a outros igualmente previstos no Estatuto da Cidade resgatamos a elaboração do conceito de operação urbana e fazemos uma análise crítica. Percorremos historicamente o processo de urbanização dos bairros da Água Branca e da Barra Funda e até o momento de desconcentração industrial e a posterior necessidade de criação de uma operação urbana para requalificar a área. Analisamos a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca a partir dos conflitos e contradições entre os interesses coletivos e privados. Enquanto procedimento metodológico buscamos articular processos e escalas a partir do caso específico da OUCAB e suas relações com a produção do espaço na metrópole de São Paulo, os projetos de valorização globais e o cotidiano de seus habitantes. Para esta pesquisa realizamos levantamento e leitura de bibliografia sobre o tema; analisamos processos administrativos do Jardim das Perdizes; a Lei 11.774/95 da Operação Urbana Água Branca; a Lei 15.893/13 da Operação Urbana Consorciada Água Branca; o Projeto de Lei 397/18; além de incursões a campo e participação em reuniões do Grupo de Gestão da OUCAB e audiências públicas dessa operação urbana.

Palavras-chave: Geografia. Operação urbana. Água Branca. Barra Funda. Produção do espaço.

ABSTRACT

CASTRO, Leandro Bento de. **Urban operations: instrument for transfer of income and added value? Case study of Operação Urbana Consorciada Água Branca – São Paulo**. Dissertação de mestrado – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

This research has two main objectives: to understand the recent transformations in the neighborhoods of Água Branca and Barra Funda, in the city of São Paulo, especially from the standardization of Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB); from this fragment to analyze how far the integration between public and private power in the production of space, promoted through urban operations, can, if they can, create mechanism for transferring income from real estate investors to the poor population of the affected area and their environments. To develop reflection, we will bring some notes about the concepts that base the research: space production, urban operation and space justice. Trying to understand the ideology that underpins the primacy of this urbanistic instrument in relation to others also provided in the Estatuto da Cidade we rescued the elaboration of the concept of urban operation and make a critical analysis. We have historically traced the process of urbanization of the neighborhoods of Água Branca and Barra Funda and until the industrial deconcentration and the subsequent "need" for the creation of a urban operation to re-qualify the area. We analyzed the implementation of Operação Urbana Consorciada Água Branca from the conflicts and contradictions between collective and private interests. While procedure we seek to articulate processes and scales from the case OUCAB and its relations with the production of space in the São Paulo metropolis, the global appreciation projects and the daily life of its inhabitants. For this research we perform a survey and reading of bibliography on the subject; we analyzed administrative processes of Jardim das Perdizes; Law 11.774 / 95 of the Água Branca Urban Operation; Law 15.893 / 13 of the Consórciada Água Branca Urban Operation; Draft Law 397/18; in addition to field trips and participation in meetings of the OUCAB Management Group and public hearings of this urban operation.

Keywords: Geography. Urban operation. Água Branca. Barra Funda. Space production.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Imigrantes na cidade de São Paulo entre 1888 e 1920	56
Tabela 2 -	Distribuição de áreas no terreno do Jardim das Perdizes.....	77
Tabela 3 -	Programa de obras da Operação Urbana Água Branca.....	97
Tabela 4 -	Programa de intervenções utilizando recursos obtidos durante a vigência da Lei 11.774/95.....	111
Tabela 5 -	Programa de intervenções da OUCAB, lei 15.893/13.....	114
Tabela 6 -	Representes do governo municipal no Grupo de Gestão da OUCAB.....	117
Tabela 7 -	Representes da sociedade civil no Grupo de Gestão da OUCAB.....	118
Tabela 8 -	Competências do Grupo de Gestão da OUCAB.....	119
Tabela 9 -	Movimentação financeira da OUAB entre o final de 2002 e o momento da ação do Ministério Público, em maio de 2013, para solicitar o bloqueio dos recursos.....	127
Tabela 10	Recursos arrecadados x recursos utilizados na OUAB.....	127
Tabela 11	Atualização dos valores das intervenções previstas na OUAB, apresentada à CVM.....	130
Tabela 12	Quadro de valores empenhados com uso de recursos de Outorga Onerosa, 19/10/2015.....	132
Tabela 13	Cargos e salários dos funcionários da SP-Urbanismo.....	133

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Perímetro Expandido da Operação Urbana Consorciada Água Branca.....	64
Mapa 2 -	Perímetro Imediato da Operação Urbana Consorciada Água Branca.....	67
Mapa 3 -	Divisão interna do Jardim da Perdizes.....	78
Mapa 4 -	Mapa de Zoneamento do perímetro da OUCAB.....	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Variação da venda de imóveis.....	65
Gráfico 2 -	Relação entre propostas e área adicional construtiva consumida na OUAB.....	72
Gráfico 3 -	Participação privada na OUAB de 1995 a 2013.....	98

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Estoque de CEPAC disponibilizado por Setor da OUCAB.....	70
Figura 2 -	Relação entre CEPAC e m ² por Setor da OUCAB.....	71
Figura 3 -	Perspectiva apresentada em reunião do Grupo de Gestão em 02/07/2014.....	121
Figura 4 -	Áreas apresentadas para a construção de até 5.000 HIS previstas na OUCAB.....	123

Figura 5 -	Equipamentos públicos previstos para serem construídos na OUCAB.....	124
Figura 6 -	Valor previsto para o plano de prioridades da OUCAB.....	125
Figura 7 -	Ponte “Pirituba”, incluída no limite oeste do perímetro expandido da OUCAB.....	126
Figura 08-	Cronograma para implantação dos equipamentos no SubSetor A1.....	128
Figura 09	Receitas de Outorga Onerosa em 19/10/2015.....	131
-		
Figura 10	Linha do tempo das reuniões do Grupo de Gestão e audiências públicas da OUCAB entre o seu início e o fim do ano de 2017..	135
-		
Figura 12	Equivalência entre CEPAC e m ² de construção adicional vigente na OUCAB com a Lei 15.893/13.....	138
-		
Figura 13	Equivalência entre CEPAC e m ² de construção adicional proposto para OUCAB pelo PL 397/18.....	139
-		

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 -	Edifício Martinelli.....	34
Fotografia 2 -	Torres da Quadra A, as duas da direita; e Quadra B, as torres da esquerda. Jardim das Perdizes.....	79
Fotografia 3 -	Torres construídas na Quadra C do Jardim das Perdizes.....	83
Fotografia 4 -	Córrego Água Branca antes de receber o esgoto do Jardim das Perdizes.....	84
Fotografia 5 -	Córrego Água Branca após receber o esgoto do Jardim das Perdizes e as águas da avenida Marques de São Vicente.....	8

Fotografia 6 -	Polícia militar fortemente armada para apoiar a remoção dos moradores da favela do Sapo.....	103
Fotografia 7 -	Evandro, de camiseta branca no centro da foto, contratado pela prefeitura para remover os moradores da favela do Sapo.....	105
Fotografia 8 -	Moradores retiram madeiras dos barrocos destruídos pela chuva.....	107
Fotografia 9 -	Margens do Córrego Água Branca em 24/03/2018.....	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
OUCAB	Operação Urbana Consorciada Água Branca
HIS	Habitação de Interesse Social
FFI	Fundos de Investimentos Imobiliários
OPI	Ofertas Primárias Iniciais
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional Construtivos
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
BNH	Banco Nacional de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
GEP	Grupo Executivo de Planejamento

PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado.
PUB	Plano Urbanístico Básico
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
FMH	Fundo Municipal de Habitação
OU	Operação Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
SEMPA	Secretaria Municipal de Planejamento
OI	Operação Interligada
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo
OUC	Operação Urbana Consorciada
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
IRFM	Indústrias Reunidas Fábricas Matarazzo
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CA	Coeficiente de Aproveitamento
GRAPROHAB	Grupo de Análise e Aprovação de Projeto Habitacional
VGv	Valor Geral de Vendas
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PDE	Plano Diretor Estratégico
CADES	Conselho do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
PL	Projeto de Lei

VHA	Verba de Atendimento Habitacional
SEHAB	Secretaria de Habitação
CGE	Centro de Gerenciamento de Emergências
FUNAPS	Fundo de Apoio à População Moradora em Habitação Subnormal
CT	Centro de Treinamento
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
COI	Centro de Operações Integradas
INCC	Índice Nacional de Custo de Construção
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
CEU	Centro de Educação Unificado
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
UBS	Unidade Básica de Saúde
PPP	Parceria Público Privada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
 Capítulo 1 – A REPRODUÇÃO DO ESPAÇO NA CIDADE CAPITALISTA.....	26
1.1 - A reprodução do espaço na cidade capitalista: o instrumento operação urbana.....	34
1.2 - Histórico da regulação urbana e do instrumento Operação Urbana em São Paulo.....	35
1.3 - Operação Urbana e o conceito de solo criado: suas origens em um contexto global e a aplicação na cidade de São Paulo.....	42
1.4 - Uma análise crítica das Operações Urbanas Consorciadas.....	49
 CAPÍTULO 2 – A ANÁLISE DE UM RECORTE ESPACIAL: O CASO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA.....	53
2.1 - Sobre a Urbanização de São Paulo: Água Branca e Barra Funda.....	53
2.2 - Operação Urbana Consorciada Água Branca.....	65
2.3 – As terras da OUCAB destinadas ao Jardim das Perdizes: um fragmento da cidade construída pelo/para o capital.....	75
2.4 – A realização do capital no Jardim da Perdizes: Windsor Investimentos Imobiliários LTDA.....	78
2.5 - Características do Jardim das Perdizes.....	80

CAPÍTULO 3 – A LUTA PELO ESPAÇO: DO ANSEIO DE DOMINAÇÃO À NECESSIDADE DE APROPRIAÇÃO.....	91
3.1 - Lei 11.774/95 Operação Urbana Água Branca e a (não) provisão de HIS.....	98
3.2 – Debate no Conselho de ZEIS da Água Branca: riscos das ocupações precárias e a necessidade imediata de morar.....	113
3.3 – Da mobilização popular à revisão da lei: conquistas e continuidades na Lei 15.893/13.....	115
3.4 – Grupo de Gestão da OUCAB: espaço de decisões coletivas ou de legitimação das ações unilaterais do Estado?.....	123
3.5 – De volta aos ideais do mercado imobiliário: Projeto de Lei para revisão da Lei 15.893/13.....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
REFERÊNCIAS.....	152

INTRODUÇÃO

Para elaboração desta pesquisa partimos da hipótese que os recursos arrecadados por meio das contrapartidas pagas ao município nas operações urbanas não são utilizados para a distribuição de mais-valia, visando promover justiça espacial, ao contrário, reforçam a segregação socioespacial.

As operações urbanas têm ganhado primazia no contexto das políticas urbanas na cidade de São Paulo e se sustentam ideologicamente a partir do discurso de que este modelo de projeto se autofinancia e a sua arrecadação é revertida para melhorias na infraestrutura da cidade, em favor do bem coletivo.

Se fez importante compreender o que de fato a população da cidade ganha, se é que ganha, com este modelo de reestruturação espacial. O que esta pesquisa constatou foi que para haver a entrada de recursos nos cofres da operação urbana o contexto econômico tem que estar favorável à comercialização de produtos imobiliários e que a área determinada para a reestruturação tem necessariamente que apresentar alto potencial de valorização do capital investido, inclusive comparado a outras áreas da cidade.

É um projeto que pela dependência de recursos privados, sem estes o projeto não se realiza, gera uma relação de força desigual nas decisões a serem tomadas. Os investidores sabem do papel central que têm neste modelo de política do espaço e o utilizam ao seu favor. A população ainda que tenha participação ativa nas operações urbanas, hoje por meio dos grupos de gestão e outros espaços políticos, ficam à mercê das decisões econômicas que guiam as orientações do projeto.

O Estado, aqui representado pela municipalidade, enquanto mediador do processo fica subsumido às demandas do capital, cumprindo o papel de incorporador dos interesses privados para as políticas do espaço, deixando os

interesses da população, especialmente da população pobre, relegados à segundo plano.

Nesta pesquisa procuramos desvelar os mecanismos que o poder público municipal da cidade de São Paulo utiliza para corroborar com a abertura de novas frentes de investimentos em áreas já ocupadas do espaço urbano e de que forma justificam isso na tentativa de construção do consenso de que a reestruturação é o melhor para a cidade, para os cidadãos. Utilizamos como estudo de caso a Operação Urbana Consorciada Água Branca, a partir da qual procuramos compreender estratégias e interesses de classe.

O entendimento desta frente da problemática urbana passa a ser importante para auxiliar na construção de uma contra argumentação que possa favorecer o fortalecimento de movimentos de resistência ao processo liderado pelos agentes hegemônicos, que procuram construir o espaço para sua dominação em oposição ao espaço para apropriação de seus habitantes.

Como uma questão central para o estudo em Geografia, onde se localiza nesta realidade que estamos vivendo o debate sobre o espaço? O espaço tem uma materialidade e pode ser entendido como a extensão do corpo, sendo o que está ao redor do sujeito e é ocupado por todos os sentidos deste. O sujeito habita o espaço, ocupa o espaço através do corpo e de todos os seus sentidos.

A sociedade para se realizar, para se manter viva, precisa ocupar um espaço e todas as relações sociais se realizam em um determinado espaço e tempo. Não existe nenhuma relação social fora de um espaço e tempo. Assim, o espaço que aparece do ponto de vista da localização, que pode ser desenhado e alterado, impacta na realização da vida e da sociedade que nele se encontra.

A cidade é civilizatória, construída ao longo de gerações. O sujeito que se realiza em relação ao seu espaço privado, também se relaciona com a rua, com o bairro, com a cidade. O sujeito se realiza em uma escala espacial que se inter-relaciona. A história que é individual de um sujeito se realiza em uma escala que é muito mais ampla, que é a da sociedade e da história.

O espaço produzido é uma condição para que a vida se realize, é o meio pela qual ela se realiza e é um produto de um dado momento histórico da sociedade que a produziu. Vivemos em sociedade de classes e estas classes são desiguais, logo a produção do espaço é desigual. A construção do espaço carrega as referências do momento histórico de sua produção assim como da sociedade que o produziu, se situa em um contexto mais amplo do que apenas relacionadas a questões individuais, mas o que se busca enquanto sociedade.

A identidade espacial se realiza como prática urbana, e estas relações que a vida em cidade constrói com o espaço, com o outro, com o diferente da cidade. Esta identidade urbana se constrói na realização da vida, na prática espacial e, constitui a memória coletiva, a história. A cidade é sempre um espaço apropriado, usado como um momento de construção da vida.

Todo indivíduo se situa em um espaço de onde ele mantém suas relações com o mundo e a habitação é um elemento central, a partir de onde nos relacionamos com o outro, com a cidade e nos apropriamos do espaço-tempo da vida, do cotidiano. Pensar a cidade de uma maneira reduzida a um mapa que pode ser riscado e redefinido e submeter a realização da vida a esfera do planejamento, que é desvinculado das relações.

Considerando o espaço como uma produção social que se realiza por meio de um processo que envolve de forma articulada os níveis econômico, político e social, a partir do estudo da Operação Urbana Consorciada Água Branca foi possível compreender algumas das contradições da sociedade urbana no atual momento de reprodução do sistema capitalista.

As operações urbanas são instrumento de planejamento territorial do Estado, realizadas por meio de parcerias público-privadas através da articulação entre os agentes do mercado imobiliário, que atuam através de seu poder de investimento, e o poder público municipal, que exerce o poder de intervenção no espaço, inclusive utilizando o monopólio da violência quando necessário. O principal objetivo é favorecer a valorização do espaço para abrir frentes de investimentos através da reestruturação urbana.

A propriedade privada desvalorizada e desvalorizando o seu entorno passa a ser um limitante ao processo de acumulação, nesta condição, sua mudança de função torna-se a solução. As operações urbanas oferecem uma alternativa por meio da qual não se questiona a propriedade privada, condição elementar do sistema capitalista e assegurada em nossa constituição, a reafirma colocando-a novamente no circuito de reprodução do capital.

O estudo da OUCAB nos mostrou um esforço enorme da prefeitura para a remoção das favelas que se encontravam no interior de seu perímetro, inclusive atuando com poder paralelo através de capangas, assim como um grande empenho para favorecer a construção de edifícios corporativos e residenciais de alto padrão na área.

Esses são alguns dos elementos que podemos elencar para afirmar que as operações urbanas aprofundam a segregação socioespacial e intensificam a valorização de áreas já visadas pelo mercado imobiliário.

A apropriação do espaço pelas possibilidades de práticas cotidianas torna-se limitada pela especialização do espaço, pela operacionalização da vida, em que cada classe social tem seus próprios fragmentos. A dominação do espaço exercida pela articulação entre os níveis político e econômico passam a ser questionadas.

Compreendendo o espaço social como algo em permanente transformação, na cidade capitalista a produção do espaço é o constante processo de valorização, o que faz do espaço urbano um negócio, apoiado na exploração do trabalho e gerador de lucro e mais-valia (RAMOS, 2006).

Sendo o espaço comercializado como outra mercadoria qualquer, produzido como um bem de consumo, as diferentes camadas e classes têm seus espaços determinados, seu produto, determinado pelo quanto se ganha e quanto se pode pagar pelo m².

Na cidade pensada como produto, fragmentada e comercializada, a gentrificação se impõe como elemento necessário à valorização. A segregação socioespacial se apresenta como negatividade imanente da cidade capitalista.

Neste sistema de produção do espaço a negação do direito à cidade se apresenta em suas raízes (LEFEBVRE, 2008).

Na cidade de São Paulo ao mesmo tempo em que se produz espaços integrados ao capital globalizado se reproduz as condições de distanciamento da população pobre destas áreas, reafirmando a condição periférica destes na cidade e no próprio sistema de produção, em uma simultaneidade de tempos no urbano.

O desenvolvimento das formas de integração entre o público e o privado nas operações urbanas consorciadas viabiliza o estabelecimento de eixos de valorização da cidade, em contraposição, as áreas da cidade que não são proveitosos para iniciativa privada ficam relegados a segundo plano nos investimentos municipais, áreas que se destinam aos comércios simples e para habitação da classe média baixa e população pobre.

Na análise da produção do espaço capitalista por meio da OUCAB, verificamos a luta pelo espaço de apropriação, expresso, primordialmente, na luta para construção de moradia popular e manutenção das que já existem. Em contraposição à luta pelo espaço de dominação, exercido pelos agentes hegemônicos e expresso na pressão exercida para reduzir o valor dos CEPAC e para execução de obras de seu interesse, como veremos adiante.

A Lei que regulava a Operação Urbana Água Branca, de 1995, passou por revisão em 2013, sendo que em 2018 foi enviado um projeto de lei¹ a câmara municipal para alterar a lei vigente dessa operação urbana. Este PL foi rechaçado no Grupo de Gestão pelos representantes da sociedade civil e rejeitado por todos que se manifestaram na audiência pública² que o colocou em discussão.

O principal item apresentado foi a redução do valor do CEPAC residencial, de R\$1.400 para R\$700, e não residencial, de R\$1.600 para R\$800. Foi proposto também a alteração da tabela de vinculação do CEPAC,

¹ Projeto de Lei nº 0398/18.

² Realizada em 14/03/2018, contou com a participação de 561 pessoas.

pela nova tabela o CEPAC passa a equivaler uma maior área, ou seja, custará menos e dará direito a uma maior construída.

O PL também retira a necessidade de construção de Unidades Incentivadas, imóveis de 45m² com uma vaga de garagem e um banheiro. Este dispositivo na lei original buscava equilibrar a relação de moradores de distinto poder aquisitivo, o que abre margem para construção de uma área focada nos imóveis de alto padrão.

Neste conflito entre uso e apropriação do espaço urbano no perímetro de abrangência da OUCAB podemos verificar a energia desprendida pelo poder público para viabilizar os negócios urbanos, de maio a dezembro de 2017 foram realizadas sete reuniões extraordinárias no Grupo de Gestão para encaminhar a minuta do projeto de lei citado acima. Enquanto a população local, em sua maioria já removida da área, aguarda há 23 anos a construção das Habitações de Interesse Social propostas nesta operação urbana.

A proposta de pesquisar um objeto que está em movimento de construção nos possibilitou acompanhar parte do desenrolar do processo, por outro lado, exigiu a limitação de coleta de dados em certo momento para que se viabilizasse a conclusão desta dissertação. Desta maneira, não teremos a oportunidade de expor o que acontecerá após a tramitação desse projeto de lei assim como as consequências e contradições que poderão surgir. Este fato não foi entendido aqui como limitação, pois procuramos abordar algumas tendências desse movimento, assim como deve ser, já que a sociedade não é estática.

Nesta pesquisa buscamos compreender como se constrói a primazia das operações urbanas enquanto modelo de projeto de reestruturação urbana, se constituindo a partir da ideologia de desoneração do Estado para reestruturação espacial. Também, buscamos demonstrar as contradições e conflitos que se estabelecem na luta por apropriação e dominação do espaço no interior de um fragmento da cidade de São Paulo e, como isto altera a realização da vida de seus habitantes.

Partindo de seus conteúdos, procuramos compreender a vinculação das estratégias do Estado e do poder econômico para criação de um espaço que atenda ao momento econômico, e que se modifica conforme a necessidade deste objetivo em detrimento ao atendimento da demanda central da população área estudada, a construção de moradia popular.

No primeiro capítulo discutimos a reprodução do espaço sob a égide do capitalismo contemporâneo, no momento em que o capital financeiro ganha primazia em relação ao capital industrial. Fizemos uma regressão para compreender de que maneira o instrumento operação urbana surge e se estabelece nas políticas urbanas da cidade de São Paulo e sua relação com processos globais.

O segundo capítulo estabelece uma relação entre a discussão teórica e elementos da realidade objetiva. A partir de um recorte espacial, a Operação Urbana Consorciada Água Branca, buscamos desvelar como esse instrumento urbanístico promove alterações no espaço, recoloca propriedades privadas que se encontram adormecidas em um novo circuito de valorização do capital, gerando conflitos e contradições.

Em nosso terceiro capítulo apresentamos elementos para compreender a luta popular pela busca de justiça espacial. As conquistas que os moradores obtiveram por meio da representação de suas demandas na legislação dessa operação urbana e, por outro lado, os mecanismos que limitam a materialização daquilo que objetivam.

CAPÍTULO 1 - A REPRODUÇÃO DO ESPAÇO NA CIDADE CAPITALISTA

A cidade de São Paulo expressa em sua paisagem contradições de classe que são características do próprio modo de produção capitalista. A diferenciação espacial que salta aos olhos ao observarmos a paisagem, pode ser analisada a partir da compreensão do modelo de produção do espaço como parte do circuito de valorização do capital. A mercantilização da terra estabelecida pela determinação da propriedade privada enquanto elemento constitutivo do sistema capitalista, pela expansão territorial ou pelo parcelamento gerado por meio da verticalização, tem sido aprofundado pela sua crescente integração com os mecanismos de circulação do capital financeiro.

No atual momento de reestruturação produtiva da cidade de São Paulo, na qual a reprodução do capital se realiza por meio de estratégias imobiliárias, a população mais pobre vai sendo afastada dos centros. A negação das positivities do urbano e da vida em cidade - entendida aqui como lugar do encontro, da concentração - , se expressa no cotidiano dos moradores das favelas do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB), os quais foram removidos de suas casas, expropriados de um bairro privilegiado da cidade. Uma higienização social que limpa a área para a sua modernização.

Durante o percurso para levantar dados para esta pesquisa, em especial nos momentos de contato e vivência com a população das favelas do Sapo, Aldeinha e Comunidade Água Branca, alguns já removidos da área e outros que ainda resistem, se evidenciou como principal demanda desta parcela da população a construção de moradias populares – o que, obviamente, dada a situação de precariedade de suas habitações e a permanente ameaça de remoção, não era de se esperar algo diferente.

A resistência da população dessas favelas para se manter nesta área da cidade nos revela a luta por justiça espacial, como necessidade imediata de “distribuição dos recursos do Estado para reduzir as desigualdades socioespaciais” (ALVAREZ, 2017, p.74). A luta da população local se materializam nas reuniões do conselho de ZEIS, do Grupo de Gestão da OUCAB, nas audiências públicas e nas manifestações públicas que moradores e militantes realizaram, que serão abordadas no terceiro capítulo desta dissertação.

Realizamos uma análise das leis da Operação Água Branca, Lei 11.774/95 e Lei 15.893/13, tendo como foco a abordagem destas em relação à construção de Habitações de Interesse Social para entender o que legalmente foi garantido a esta parcela da população e o que foi (ou não) realizado. Possibilitando analisar o direcionamento e prioridades do Estado enquanto mediador do processo, este tema será tratado também no capítulo 3.

A Operação Urbana Água Branca, hoje Operação Urbana **Consorticiada** Água Branca, passou por muitas mudanças no decorrer dos anos, foram mais de duas décadas de existência em um processo de implementação que não foi concluído e tampouco aponta para isso. No rol de todas as mudanças está o termo Consorticiada, apresentado no capítulo 2, para incorporar a ideia de participação popular e se adaptar ao Estatuto da Cidade.

A transformação proposta e em execução na OUCAB nos apresenta conteúdos contemporâneos do processo de reestruturação urbana, pela qual “a expansão econômica ocorre hoje, não por meio da expansão geográfica absoluta, mas pela diferenciação interna do espaço geográfico” (SMITH, 2007, p. 17).

O que no primeiro momento se apresenta como um simples embelezamento da paisagem, tem raízes mais profundas. Os planos de reestruturação urbana, como é o caso da OUCAB, são projetados para áreas da cidade que contenha capital fixo no espaço, a reprodução do capital no

espaço urbano se realiza pelo adensamento e não, prioritariamente, pela expansão geográfica de ocupação do solo.

No Brasil, segundo SANTOS,

“a dinâmica de produção (expandida) do urbano perde posição para a reprodução do espaço metropolitano como dinâmica prioritária ligada à realização da acumulação. No conjunto que define esse momento, assistimos à passagem da predominância de um padrão geográfico de acumulação tipicamente expansionista para outro que dá maior destaque à intensificação geográfica do capital” (2015, p. 24).

Nas áreas atingidas por esse processo, a *priori* ocorre a desvalorização e a *posteriori* a destruição de ativos, a exemplo, na área estudada neste trabalho, observamos antigas fábricas e moradias operárias que foram demolidas para ceder lugar a novos edifícios de negócio e comércios para atender o novo público.

Essas mudanças promovidas nas áreas da cidade que passam por reestruturação urbana, afeta diretamente a população local, altera-se as relações de vizinhança, aumenta-se o custo dos imóveis, dos aluguéis, de maneira geral, o custo de vida sobe e impossibilita a permanência de muitos moradores e pequenos comerciantes. A contradição entre valor de uso e valor de troca se expressa nas lutas pelo espaço e nos revelam, nesse caso, a produção do espaço para domínio, não para apropriação.

A desconcentração industrial dos centros urbanos, assim como afetou a região dos bairros Água Branca e Barra Funda, em São Paulo, faz com que o capital fixo da área desvalorize, os terrenos e edificações fiquem mais baratos e se tornem oportunidades atrativas de negócio. Nos bairros citados, foco da operação urbana estudada neste trabalho, ainda existem muitos galpões e prédios fabris subutilizados, grandes lotes e baixa densidade demográfica, atende as principais características das áreas que a especulação imobiliária busca para gerar lucros.

A reestruturação espacial se propõe, neste momento de reprodução do capital, a atender uma economia financeirizada voltada ao setor de serviços e interceder para corrigir o *rend gap*, ou seja, o diferencial “pela atual renda da terra capitalizada pelo uso presente (deteriorado) e a renda da terra potencial que poderia ser capitalizada pelo ‘mais elevado e melhor’ uso” (N. SMITH, 2007, p. 21). Áreas da cidade com infraestrutura já estabelecida, terrenos com baixo custo, legislação permissiva e governo alinhado aos interesses neoliberais, tornam-se estratégicas para o capital. Com o capital circulante, características locais se vinculam a processos globais de acumulação.

No processo de acumulação flexível (HARVEY, 2003), momento atual do capitalismo em um contexto neoliberal, as circunstâncias geográficas são exploradas reconstituindo elementos de sua própria lógica para adaptar o espaço a este momento do modo de produção. O espaço então, ganha dimensões materializadas da vida social e expressa a dimensão econômica.

Nesta fase do capitalismo às práticas espaciais locais geram atrativos e abertura de novas áreas para reprodução ampliada, isso se realiza por meio da interação entre iniciativa privada e o Estado. Para tornar os lugares atraentes ao capital

as elites dirigentes locais podem, por exemplo, implementar estratégias de controle de mão-de-obra local, de melhoria de habilidades, de fornecimento de infra-estrutura, de política fiscal, de regulamentação estatal etc., a fim de atrair o desenvolvimento para seu espaço particular. Assim, as qualidades do lugar passam a ser enfatizadas em meio as crescentes abstrações do espaço” (HARVEY, 2003, p.266).

O espaço exerce um papel ativo utilizado operacional e instrumentalmente pela classe dominante, a qual “dispõe de um duplo poder: [...] através da propriedade privada do solo, que se estende à totalidade do espaço, e através da globalidade, a saber, o conhecimento, a estratégia, à ação do Estado” (BOTELHO, 2005, p.22).

Os projetos de reestruturação urbana atendem a uma espacialização instrumental, que se observada apenas do ponto de vista da requalificação da paisagem, mascarando a luta de classes contida, pode nos levar a equívocos,

“a ilusão da transparência desmaterializa o espaço em ideação e representação puras, num modo de pensar intuitivo que também nos impede de ver a construção social das geografias afetivas e a concretização das relações sociais inserida na espacialidade, numa interpretação do espaço como uma “abstração concreta” (SOJA, 1993, p.14).

As relações que se inserem na (re)construção da cidade, portanto, expressam relações de produção global, que com a redução da barreiras espaciais passam a ter maior sensibilidade às variações locais, com isso, determinadas áreas da cidade são escolhidas para representar o todo nas relações entre o global e o local, a serem os espaços integrados (HARVEY, 2003, p.67).

Esta necessidade de diferenciação dos lugares se realiza através de fragmentos do espaço, em um movimento de integração de determinadas áreas e desintegração de tantas outras, justificada por meio da retórica de competitividade global intercidades, que se efetua pela teoria das global cities, a partir da qual os poderes municipais legitimaram um conjunto de ações para reestruturação, reforma ou mesmo transformação de áreas inteiras da cidade (SANTOS, 2015, p.32).

A cidade passa a ser construída para se moldar aos mecanismos contemporâneos de reprodução do capital, assim, a cidade como obra, construída em sua espontaneidade para atendimento das demandas de seus habitantes, perde esta finalidade.

As cidades que se caracterizam em sua construção pelo curso da história em uma associação entre a sociedade que a produz e sua articulação com o contexto macro, universal, passa a ser condição, meio e produto da reprodução do capital.

Desta forma, a materialidade da produção espacial pode ser observada e compreendida por meio da cidade, não a separando do contexto geral e nem a analisando enquanto organismo vivo independente, pois a

cidade é apenas a forma que tais relações assumem. Não é ela, em si, o fator de criação e desenvolvimento das relações espaciais, mas o modo como se dá o processo de acumulação capitalista (CARLOS, 2008, p.28)

Contudo, o processo de criação do espaço urbano não se restringe aos interesses da população, é o próprio campo de luta de classe. O espaço abstrato torna-se palco de atuação dos urbanistas que o encaminham ao homogêneo, à imposição da racionalidade como estratégia de dominação, “esse espaço, de um lado, tende para um código único, para um sistema absoluto, o da troca e do valor de troca, da coisa lógica e da lógica da coisa” (LEFEBVRE, 2008, p.151).

É preciso salientar que, como o capital deve ser constantemente reinvestido para não sofrer desvalorização, ao encontrar no setor produtivo seus limites, as estratégias de construção/reconstrução e implosão/explosão da cidade tornam-se prioritárias para remediar a crise de sobreacumulação. Isso aponta para o fato de que, nesse contexto, a “realização capitalista do valor exige a ininterrupta produção de novas infraestruturas espaciais que atribuem agilidade aos momentos e transfigurações do capital e seus ciclos de valorização” (SANTOS, 2006, p. 104).

Neste quadro de intervenções, tendo o espaço para realização dos lucros, é interessante observarmos que o mercado imobiliário brasileiro entra no circuito de orientações internacionais, sendo a cidade de São Paulo um polo dinâmico de atração dos investimentos. Os apontamentos para este caminho se iniciam na década de 1980 e passam a ser aplicados com sua efetiva força na década de 1990, período em que são criadas as primeiras operações urbanas.

Este percurso nos aponta que

a formação da sociedade urbana, portanto, vincula-se ao movimento da reprodução, que abarca o espaço e efetua-se no plano das relações gerais de desenvolvimento do capitalismo e das estratégias e alianças entre o econômico e o político, que emergem no plano do cotidiano (ALVAREZ, 2017, p. 65).

A expressão de um processo de reprodução do espaço urbano em oposição à produção, processo que se caracteriza pela ação expansionistas e dependente de gastos públicos, trouxe uma nova e potente “dinâmica geográfica que passou a ter no mercado imobiliário urbano o centro da atividade que completaria as estratégias de emprego do capital excedente” (SANTOS, 2015, p. 24). Em São Paulo isto foi favorecido por meio da exploração de estruturas urbanas pré-estabelecidas.

A cidade de São Paulo concentra mão de obra especializada, serviços modernos, segmentos de gestão das grandes empresas nacionais e multinacionais e o maior volume de transações financeiras do país. Aliada à infraestrutura já estabelecida e efetivada durante o período industrial, criou uma centralidade econômica que foi reforçada durante as últimas décadas pelo processo de financeirização do espaço. Em um processo que se retroalimenta, onde quanto mais capital fixo contém mais capital atrai, Santos (2015) chamou de “concentração geográfica do capital”.

Os discursos solidificados sobre a cidade global como via de atração da economia global para o plano da cidade, justificaram um arranjo entre poder público local e capital, dando origem ao mecanismo de reestruturação espacial em São Paulo, pelo qual criaram-se dispositivos de acumulação através do segmento imobiliário.

As operações urbanas responderam a esse novo modelo de negócio no urbano beneficiando uma série de intervenções pela cidade em áreas pré-determinadas e já visadas pelo setor imobiliário, por meio das quais buscou-se a participação direta de investidores privados no financiamento e viabilização das obras.

Como veremos neste trabalho, esta proposta, que funcionou muito bem do ponto de vista econômico no eixo sudoeste da cidade de São Paulo, não

obteve os mesmos resultados na região da Água Branca e Barra Funda, local da Operação Urbana Consorciada Água Branca.

Tal reprodução do econômico através da reprodução do espaço urbano se sustenta na forma jurídica da propriedade privada, sua desvalorização em determinadas áreas da cidade, a coloca como um impedimento à reprodução do capital. Assim, a sua otimização no circuito econômico se realiza por meio da reestruturação da área, garantindo aos detentores da propriedade privada possibilidade de maiores rendas e ampliação de sua capacidade de garantir empréstimos e crédito (ALVAREZ, 2017, p. 69).

O acesso ao espaço, à cidade, e aos ganhos provenientes da valorização que se dá com a incorporação de capital fixo nas áreas reestruturadas, ocorre necessariamente pela mediação da propriedade privada, isto é, quem não a detém não participa. Desse modo, a parcela da população que não tem propriedade fica fora dos ganhos advindos com a valorização do espaço.

Como consequência da tal mercantilização da cidade, o espaço vai se configurando enquanto capital fictício, ganhando sentido com a criação de títulos financeiros vinculados ao setor imobiliário. A lógica abstrata da produção da cidade, a qual carrega em si o valor de uso mas se realiza pela ênfase que dá ao seu valor de troca, projetando ganhos futuros, negociável no mercado financeiro. Assim sendo, os produtos imobiliários ganham participação direta de investidores privados no financiamento e viabilização das obras.

Esta entrada do espaço urbanos no mercado financeiro exigiu a criação de dispositivos que acompanhassem a velocidade deste ramo dos negócios. A rigidez do espaço pelo capital imobilizado na propriedade ganhou fluidez com criação de títulos financeiros negociáveis na bolsa de valores. Este movimento foi efetivado pela

criação dos Fundos de Investimentos Imobiliários (FIIs congrega também os pequenos investidores, com pequenas poupanças, num negócio de proporções gigantesca). O investidor, a partir dos FIIs, participa da grande onda dos negócios imobiliários como “cotista”, assim desonerado da

responsabilidade de pôr à venda ou alugar os imóveis que contribuem para sua renda (SANTOS, 2015, p. 33).

Foram criados também, os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), com função similar aos FII; e as Ofertas Primárias Iniciais (OPI) das grandes incorporadas com atuação em São Paulo, seguindo hoje, para outras áreas do território nacional.

A financeirização do espaço foi aplicada nas operações urbanas pela formalização dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC). Para construir acima do permitido no perímetro da operação urbana é necessário pagar uma contrapartida ao município, este valor é arrecadado com a venda dos títulos, os quais podem ser revendidos livremente enquanto não são vinculados a um empreendimento.

Este mecanismo de venda do solo criado, assim entendido por se tratar do espaço aéreo da área objeto da construção, deve ser utilizado apenas na operação urbana a qual foi destinado, isto porque o estoque de CEPAC se baseia no adensamento projetado para área. A seguir, vejamos como os CEPAC se realizam nas operações urbanas.

1.1 - A reprodução do espaço na cidade capitalista: o instrumento operação urbana

Para discutirmos o instrumento urbanístico operação urbana, consideramos importante fazer um recuo histórico com a finalidade de compreender como este se insere nas políticas públicas da cidade de São Paulo e, ainda, o que o fez ganhar centralidade nestas políticas.

Não temos a intenção de abordar este instrumento a partir de suas meticulosidades técnicas, métodos e proposições urbanísticas pautados em julgamento de valor, buscando encontrar as melhores formas de intervenção na cidade, mas, ao contrário, construir uma possível compreensão de como este

instrumento se alia ao discurso e às ações do modo de produção vigente e qual sua potência para explicar fenômenos sociais na realidade que se insere.

Partindo da premissa que a sociedade ao se reproduzir produz espaço, temos uma orientação de análise que vincula a materialização visualizada na paisagem aos fenômenos e relações que a produzem. A partir deste pressuposto, compreendemos inicialmente as operações urbanas enquanto um instrumento o qual apresenta solução à contradição da propriedade privada, que degradada desvaloriza o espaço e a si mesma, gerando áreas da cidade com espaços subutilizados impedindo o desenvolvimento de novas formas de acumulação. Neste contexto, as operações urbanas se apresentam como oportunidade para reestruturar a propriedade urbana propondo novos moldes e novas funções,

A seguir, trataremos do estabelecimento de políticas de regulação do espaço urbano na cidade de São Paulo e sua vinculação com políticas estrangeiras que culminaram na criação do nosso modelo de operação urbana.

1.2 - Histórico da regulação urbana e do instrumento Operação Urbana em São Paulo

No período anterior à 1930, as construções eram regularizadas na cidade de São Paulo pelo Código de Posturas de 1886. Sua função, entre outras, era a de definir as alturas das edificações e os tamanhos das aberturas das obras, assim como, proibir a instalação de obras chamadas “incômodas”, como os matadouros municipais na região central da cidade. Vale ressaltar, que devido à limitação tecnológica da época, não havia muito com o que se preocupar a respeito da altura das construções.

Em meados da década de 1910, com advento de novas tecnologias relacionadas à construção civil, como o aperfeiçoamento do concreto armado e do elevador, permitiu-se que os prédios fossem mais altos. Inicia-se, portanto,

o processo de verticalização da área central da cidade, marcado pela construção do Edifício Martinelli, com 27 pavimentos, concluído em 1929.

Fotografia 1: Edifício Martinelli. Foto do autor, 14/09/2017.

Foi preciso, então, que a prefeitura regularizasse as construções dos prédios, o que se deu por meio da criação do primeiro Código de Obras Municipal, lei 3.427 de 1929. O Código foi inspirado no *Zoning Code* de Nova Iorque e criado pelo engenheiro Arthur de Sabóia, o qual previa que deveria haver uma relação entre a altura da construção com a largura da rua. Além disso, fixou dimensões mínimas para os fossos de ventilação.

A partir da década de 1940, o processo de verticalização chega às construções residenciais em bairros próximos ao centro, como Campos Elíseos e Higienópolis. Na década de 1950 a equipe técnica da Prefeitura de São Paulo elabora um Plano Diretor, o qual, no entanto, não chega a ser homologado.

Em 1957, a Prefeitura promulga a Lei 5.261 na qual se estabelece os coeficientes³ 6 para edifícios comerciais e 4 para residenciais. Todavia, alguns promotores imobiliários aprovaram construções com coeficientes 6 para construções residenciais, não respeitando a lei.

Somente em 1972, com a criação da Lei de Zoneamento (Lei 7.805), que o uso e a ocupação do solo passam a ter um carácter institucional, ainda que tenham havido tentativas com planos setoriais de abrangência municipal, como o Plano de Avenidas de Prestes Maia e o Plano Diretor da década de 1950. (NOBRE, 2004, p. 2)

Em 1964, durante o Regime Militar de 1964-1985, cria-se o SFH – Sistema Financeiro Habitacional, BNH – Banco Nacional de Habitação, por meio do uso do FGTS, e SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, cuja função é fornecer as orientações técnicas aos municípios a fim de criarem seus planos diretores e políticas habitacionais para que eles pudessem receber verbas federais.

O objetivo segundo a lei era estimular a “construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (BRASIL, 1964, *caput* da lei, *Apud* NOBRE, 2004, p. 2)

No mesmo período, o Governo do Estado por meio do GEP- Grupo Executivo de Planejamento, cria o PMDI- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado.

Paralelo a essa criação, a prefeitura de São Paulo contrata consórcios multinacionais para a criação do PUB – Plano Urbanístico Básico -, que propõem uma estrutura urbana similar ao modelo norte-americano, que previa 96% da área total do município dispostos em bolsões residenciais de baixa e média densidades ao longo de uma malha viária de 815 km de vias expressas e apenas 4% da área do município concentrada no centro.

³ O coeficiente estabelece a relação entre o tamanho do terreno e a área máxima de construção permitida para este.

Como resultado desses trabalhos, desenvolve-se o PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado -, apoiando-se tanto no PMDI quanto no PUB e sancionado sob a Lei 7.688/71. O plano determina o uso misto das áreas centrais e diminuição dos coeficientes de aproveitamento para 4 vezes a área do terreno.

Além disso, estabelece o coeficiente máximo de 1 para 4% da área da cidade, coeficiente máximo de 2 para 86% e coeficiente máximo 4 para os 10% da área restante. (ROLNIK, KOWARICK e SOMEKH,1991, *apud* NOBRE, 2004, p.3). Também determinam o coeficiente de aproveitamento, taxas de ocupação, recuos frontais, laterais e de fundo, tamanhos mínimos de lote e largura mínima. Isto apoiou o processo de verticalização, visto que o maior aproveitamento da área do terreno seria por meio do crescimento vertical.

Com fim do período chamado na propaganda governista da época de “Milagre Brasileiro” - momento em que o PIB (Produto Interno Bruto) do país cresceu acima da média mundial sustentado por empréstimos adquiridos nos organismos internacionais e que mais tarde traria consequências aos cofres públicos devido aos altos juros pagos – a crise do petróleo e a instabilidade econômica nacional, contribuíram para que as vias expressas idealizadas no PDDI não saíssem do papel.

O Zoneamento foi sendo alterado ao longo dos anos, atendendo aos interesses do mercado imobiliário, criando-se zonas não previstas no projeto original. As zonas exclusivamente residenciais chegaram a ser reduzidas a 50% da área da cidade após 20 anos do projeto, além de favorecer a prática da especulação imobiliária com a fixação de altos preços nas áreas com potencial construtivo maior, promovendo a exclusão socioespacial.

Na gestão de Mario Covas, de 1982 a 1985, os projetos urbanos seriam retomados, agora por meio da parceria Público-Privado com a intenção de reduzir os gastos públicos, visto que o Estado brasileiro enfrentava mais uma crise econômica. Chamado de Operação Urbana, o projeto visava a construção

de casas populares, infraestrutura e equipamentos coletivos a fim de acelerar a transformação em bairros periféricos.

A gestão seguinte, de Jânio Quadros (1985-1989), ignora o projeto anterior e promulga por meio da Lei 10.209/86, a Operação Interligada, conhecida por Lei do Desfavelamento. Este é o primeiro “instrumento que possibilita transferência de coeficientes de construção e das características de uso e ocupação do solo na cidade” (RAMOS, 2006, p. 52). Foi um passo juridicamente controverso e que posteriormente iria influenciar as operações urbanas.

Nesse novo projeto, os índices urbanísticos seriam mudados, favorecendo a iniciativa privada, que como pagamento de contrapartida, teria que doar à Prefeitura um determinado número de **Habitações de Interesse Social**. De 1988 a 1996 foram recebidas 115 propostas o que reverteu em US\$ 58.282.450.

No entanto, esta lei foi anulada por não respeitar a prerrogativa constitucional de “toda e qualquer mudança no zoneamento deve ser objeto de aprovação pelo legislativo municipal, que deve votar as alterações em quórum qualificado” (RAMOS, 2006, p.53), já que os projetos não eram aprovados na câmara municipal. Na Gestão municipal de Paulo Maluf cria-se uma segunda versão dessa lei, que buscava resolver a questão levando para aprovação dos projetos no legislativo, o que se mostrou inviável pela lentidão do trâmite.

Em uma terceira versão das Operação Interligada, ainda no governo Maluf, Lei 11.733/95, é instituída a prerrogativa de que a participação do legislativo se dá por meio do zoneamento, resolvendo esse impasse legal. Além disso, esta versão da lei altera a forma de pagamento da contrapartida, agora deveria ser paga em dinheiro destinado ao Fundo Municipal de Habitação, e não mais em construção de HIS. Segundo Ramos (2006), esta mudança permitiu que a prefeitura tivesse “tempo de promover muitos e grandes negócios na cidade, atraindo a atenção dos capitalistas” (p. 54). Em

1998 o Ministério Público moveu uma ação alegando inconstitucionalidade por não seguir a Lei de Zoneamento, e a Lei 11.733/95 foi cancelada em 1999.

A desvinculação da lei às áreas de favelas, a fim de respeitar o princípio constitucional de igualdade, resultou na abertura negócio a todos os proprietários de terrenos urbanos, em qualquer área da cidade, por consequência, abriu aos agentes imobiliários a possibilidade de escolha das áreas da cidade que destinariam seus investimentos, simplesmente negociando o pagamento de contrapartida ao município.

O caráter de justiça espacial que se revestia a Lei da Operação Interligada, que previa a destinação de recursos para construção de HIS, foi um elemento de aprimoramento da segregação socioespacial ao concentrar investimentos em setores da cidade de maior interesse mercadológico. Receberam investimentos áreas com mais capitais fixos e maiores condições de valorização, reafirmando o potencial áreas já valorizadas da cidade, negando estes espaços as camadas pobres da sociedade.

Nesse processo o capital imobiliário ganha duplamente, nas palavras de Ramos:

ao ter ajustado as normas de regulação do uso e ocupação do solo ao seu empreendimento (note a inversão: não é mais o empreendimento que se submete aos lugares da cidade em que ele, de acordo com o zoneamento vigente poderia ser construído; mas sim, é o lugar da cidade, escolhido pelo empreendedor, que se submete ao empreendimento) e ao ver antigas favelas em áreas valorizadas serem urbanizadas ou removidas, acrescentando mais valor ainda aos imóveis nestas áreas nobres (2006, p. 55).

A Gestão de Luiza Erundina (1989-1993) retoma a concepção de Operação Urbana e aprova Operação Urbana Vale do Anhangabaú sob a Lei 11.090/91. Abre-se, então, a possibilidade de cobrar pela “outorga onerosa do direito de construir. Por esta ser uma área que já havia um alto aproveitamento e pelos interesses imobiliários estarem voltados ao setor sudoeste da cidade de São Paulo, a lei não atraiu investimento suficiente para o Centro.

Ainda 1990 identificou-se que a questão habitacional era o cerne da problemática da cidade, uma vez que, cerca de 7 milhões de pessoas, ou seja, 67% da população de São Paulo moravam em condições subnormais; 8,7% em favelas, 26,1% em cortiços, 20,9% em loteamentos clandestinos e 11,3% em casas precárias.

A solução encontrada pela administração Erundina foi determinar a toda cidade o coeficiente de aproveitamento 1 para as construções, assim os promotores imobiliários que quisessem construir além do coeficiente padrão teriam que comprar um potencial construtivo suplementar por meio da outorga onerosa.

No entanto, a administração seguinte de Paulo Maluf, de 1993 até 1997, ignora projeto anterior e cria a Operação Urbana Faria Lima sob a Lei 11.732/95. Esta operação beneficiou e atraiu o mercado imobiliário ao longo de cinco anos, recebendo 102 propostas de implantação. Por isso, foi considerada um sucesso do ponto de vista econômico.

Em 2001 o governo federal sanciona a lei 10.257, a qual define o Estatuto da Cidade, a partir desta legislação o município de São Paulo atualiza suas Operações Urbanas e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A perspectiva é a de que esses planos seguindo a normatização do estatuto pudessem atrair a população para o centro da cidade (visto que na década de 1990 houve queda no crescimento demográfico da população do centro estendido), e reduzir a expulsão da população de baixa renda para a periferia.

Cabe ao município, a implementação de Políticas Públicas visando a inclusão social e a volta da população ao centro da cidade. Medidas como a aprovação do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor Estratégico, da Nova Lei de Zoneamento, bem como, reestabelecer a outorga onerosa do direito de construir, a definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, o Direito de Preempção, do Consórcio Imobiliário e a Concessão Urbanísticas são medidas que ao menos no discurso visam minimizar a segregação socioespacial, mas como o espaço é político e os interesses da classe

dominante muitas vezes se opõem aos anseios da população, os conflitos são pressupostos às políticas espaciais.

1.3 - Operação Urbana e o conceito de solo criado: suas origens em um contexto global e a aplicação na cidade de São Paulo

Os primeiros textos que tratam da *operação urbana* (OU) no Brasil, assim como do *solo criado* aparecem na década de 1970. A criação do instrumento de operação urbana tem sua primeira evidência nessa mesma época, visto que a população urbana havia ultrapassado a população rural, assim, fez-se necessário criar mecanismo como forma de solucionar problemas de moradia gerados nas grandes cidades. (MALERONKA, 2010).

A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I, realizada em 1978, em Vancouver, no Canadá, tornou-se precursora dos centros de debates sobre os espaços urbanos na ONU. Como resultado, foi estabelecido o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)⁴ que tem como foco: questões relacionadas à urbanização e aos assentamentos humanos.

O HABITAT I apresentou como resultado o documento “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos” no qual são recomendadas 64 ações de âmbito nacional, com objetivo, segundo o documento, de promover políticas adequadas nas esferas locais, regionais, urbanos e rurais. (Idem, p.71-72).

Nele são propostas medidas de operações urbanas como forma de promover justiça social por meio da gestão da terra. Ademais, recomenda-se “o desenvolvimento ‘corajoso’ de ‘políticas’ originais” como forma de promover mudanças estruturais nas grandes cidades.

⁴ ONU-HABITAT: por um futuro melhor. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>, Acesso em 25/05/2018.

Embora nesse momento haja uma explícita separação entre o que se entende por *solo criado* e operações urbanas, há indicações de que os conceitos fundiram-se futuramente devido ao uso recorrente da ideia de limitação da lei de zoneamento, como defesa para a presença desse novo instrumento na legislação urbanística.

Em 1980, a ideia de operação urbana aparece mais uma vez, agora no texto “Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida” um documento oficial da prefeitura de São Paulo. O texto cita a necessidade de seguir “diretrizes destinadas a dinamizar a atividade imobiliária através de projetos de urbanização integrados com finalidade social” (MALERONKA, 2010, p.79)

No Plano Diretor de 1985 pela coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) são apresentados dois tipos de operações urbanas: as “integradas” e as “controladas”.

Por definição, a operação urbana integrada seria muito próxima do instrumento francês ZAC que foi influenciado pelas determinações feitas na Conferência de Vancouver, enquanto as operações de urbanização controlada tratavam da criação de instrumentos normativos de incentivo à ação imobiliária. Seriam, então, “a origem da proposta de operação urbana no projeto do ‘Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000’” (Idem, p. 80)

A operação urbana aparece de forma institucionalizada no Plano Diretor de 1985, divulgado no seminário “As metrópoles latino-americanas frente a crise”, apresentado por Jorge Wilhelm, secretário municipal de planejamento na época. Vale ressaltar que o PD de 1985 não foi aprovado, mas chegou a ser publicado pelo SEMPLA.

Em 1986 é sancionada a lei da Operação Interligada (OI) na cidade de São Paulo, a qual permitia a flexibilização das leis urbanísticas em troca da construção de unidades habitacionais de interesse social, com validade apenas em áreas centrais nas quais o governo municipal almejava estabelecer o adensamento. Contudo, os incorporadores imobiliários passaram a utilizar por

diversos espaços da cidade, fazendo com que a lei de zoneamento perdesse seu sentido. Em 1998 a mesma é declarada inconstitucional pelo Ministério Público.

Durante a década de 1990, foram institucionalizadas três operações urbanas: Anhangabaú (estabelecida em 1991, mas modificou-se para OU-Centro, em 1997, ampliando assim seu perímetro), Faria Lima e Água Branca, em 1995. Isso fez com que a cidade de São Paulo adquirisse certa experiência na aplicação de projetos voltados à OU, comparado a outras cidades do país. A “experiência paulistana” tornou-se referência no modelo de operação urbana proposta no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, sendo citada diversas vezes no documento.

Vale ressaltar primeiramente, que a implementação das OU foi justificada pela sua menção no plano diretor da gestão Jânio Quadros (1986-1988), no qual a OU foi determinada como “ação conjunta dos setores públicos e privados, destinada a melhoria do padrão de urbanização (São Paulo, 1988, art.14)”. No entanto, essa “ação” apenas seria aplicada para duas das três áreas delimitadas pelo plano diretor, sendo elas as chamadas *consolidadas* e *intermediárias*, excluía-se desse modo, ações da OU na área *periférica*.

Pela Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990 na gestão de Luiza Erundina, a ideia de associação, na parceria público privada, é restrita ao financiamento de obras públicas, o texto é claro no que diz respeito a “obter recursos junto à iniciativa privada” (São Paulo, 1990, Art,152). Desse modo, a principal concepção de parceria público-privado manteve-se estabelecida.

Em 1991, fica claro *como* essa parceria ocorreria. A EMURB (uma organização vinculada à SEMPLA para tratar de ordenamento urbano e suas obras) apresenta o instrumento Operação Urbana por meio da publicação em um encarte especial da Revista Projeto, como “um mecanismo jurídico e financeiro de intervenção na cidade [...] [que] procura conciliar a potencialidade e as necessidades do poder público com a potencialidade e as necessidades

da iniciativa privada. (J. LEFÈVRE, 1991, p.55)". O texto deixa claro que nesse modelo de parceria os recursos poderiam ser utilizados para financiar obras de outra natureza, não apenas na construção habitacional. (MALERONKA, 2010, p.94-95).

Nesse contexto as Operações urbanas aparecem mais como um centralização dos processo que se iniciaram com as Operações Interligadas. No centro do debate estava a "comercialização do potencial construtivo" acima de um projeto de "transformações urbanísticas" efetivas.

Ao retomarmos a ideia das três OU da cidade de São Paulo, é evidente que elas surgem dentro da concepção de operação urbana apresentada acima, sendo que as três foram operacionalizadas com base, sobretudo, na venda de potencial construtivo.

A OU Anhangabaú (Lei 11.090, de 16 de setembro de 1991) tinha como objetivo reaver os recursos investidos na reurbanização do Vale do Anhangabaú e do Bulevar São João. A expectativa era de que "a operação durasse por três anos e que fossem negociados 150 mil metros quadrados de área adicional de construção (LEFÈVRE, 1991b, p.56)"

Todavia, a operação foi um fracasso, recebeu apenas cinco propostas das quais três estavam em desacordo com a legislação. Isso se deve, possivelmente, pelo baixo coeficiente de aproveitamento da região apresentado na proposta. A operação expirou em setembro de 1994.

Em 1997, a operação é reeditada como OU Centro (Lei 12.346 de 6 de junho de 1997). Diante do insucesso da edição anterior, esta propõe "uma série de incentivos à iniciativa privada, isentos de contrapartida financeira, nos três primeiros anos, e ainda o aumento do perímetro da operação para 582 ha (HECK, 2004, p.199).

Mesmo com as alterações, o insucesso novamente foi o resultado dessa OU. Ao todo foram apenas oito propostas, as quais tiveram significativo valor

arrecadado (cerca de US\$ 5,5 milhões nos quatro projetos aprovados), no entanto, revelam o desinteresse do mercado.

A OU Água Branca (Lei 11.774, de 18 de maio de 1995) pretendia trocar o uso industrial por atividades do setor terciário. Havia a expectativa de adesão do mercado imobiliário, a oferta era de áreas com perímetro de 487 ha e, diferente da OU Anhangabaú, o pagamento das contrapartidas era possível com a execução de obras públicas previstas no plano da operação (MONTANDON; SOUZA, 2007).

No entanto, a OU Água Branca, também não se consolidou. Dessa vez fica claro que o motivo não foi a falta de interesse do mercado imobiliário na região, visto que outras áreas, não abrangidas pela OU Água Branca, sofreram investimento do mercado devido a implantação do Terminal Barra Funda. Fica evidente então, que o problema era como a OU fora projetada, delegar a parceiro privado a execução de obras públicas não é uma alternativa eficaz.

A OU Faria Lima (Lei 11.732, de 14 de março de 1995) foi aprovada no governo Paulo Maluf (1993-1996), mas é possível associá-la à gestão anterior. O principal instrumento de incentivo para a OU Faria Lima era a emissão de títulos públicos negociáveis na bolsa de valores, o certificado de potencial adicional de construção (CEPAC).

Aparentemente, OU Faria Lima seria a única OU “bem-sucedida” dada a alta adesão do mercado privado a esta parceria, contudo, a região já estava em processo de valorização e extensão imobiliária. Acredita-se que a OU Faria Lima foi mais “uma solução *ad hoc* para enfrentar a falta de caixa da prefeitura.” (Idem, p.101)

Por mais que os resultados físicos-urbanísticos sejam bastante discutíveis, o número de propostas aprovadas, entre 1995 e 2003 foi de 115 e arrecadação aproximada de US\$ 280 milhões (BIDERMAN; SANDRONI; S, OLKA, 2006, *apud*, MALERONKA).

No âmbito nacional, as operações urbanas passam a ser chamadas de operações urbanas consorciadas (OUC), sendo consideradas

“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”^I. (BRASIL, 2001b, art.32).

Esta foi uma tentativa de valorizar a parceria com setor privado, com objetivos bem definidos e assegurando a participação social na tomada de decisões das intervenções a serem realizadas. Esta retomada da operação urbana no Estatuto da Cidade está ancorada em três artigos da lei, os quais regularizam que:

- I. O art.32 trata da definição do instrumento e permite, por exemplo, a alteração dos índices urbanísticos e regulariza construções em desacordo com a legislação no perímetro da OUC.
- II. O art. 33 determina que haja um plano prévio e a exigência de “uma forma de controle da operação, obrigatoriamente partilhado com
- III. representação da sociedade civil.”
- IV. O último artigo aponta para possibilidade de emissão de CEPAC no âmbito da OUC.

As medidas de alteração sugerem que as operações urbanas consorciadas devem apresentar soluções aos problemas identificados no modelo adotado nos anos 1990 na cidade de São Paulo, por exemplo, a falta de espaço para participação popular nas decisões.

O Estatuto da Cidade apresenta outro instrumento importante para compreender os processos de reestruturação urbana, a outorga onerosa do direito de construir (OODC). Esta seria “a separação entre direito de propriedade e direito de construção e a função social da propriedade (BRASIL, 2001^a, p.65)”.

A OODC vem sendo aplicada na cidade de São Paulo desde 2004 com a aprovação da revisão de zoneamento. De maneira geral, a capacidade adicional comercializado através da OODC traz vantagem sob certa perspectiva em relação à OUC, pois, nestas “os recursos são aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada (BRASIL,2001b, art.33)”. Enquanto os recursos arrecadados via OODC “poderão ser aplicados em qualquer região da cidade, desde que observados os parâmetros estabelecidos pelo Estatuto.” (Idem).

Dentro desse contexto levantou-se grande esperança de que a OODC poderia possibilitar uma cidade socialmente mais justa, contudo, o instrumento depende da intermediação de equipes técnicas de planejamento e gestão municipal que estão atreladas aos interesses externos, bem como nas relações políticas que sustentam o governo eleito nesta posição.

Ambos instrumentos são complementares, OODC atua como reguladora e complementando a lei de zoneamento, enquanto a OUC permitiria solucionar os problemas urbanísticos mais urgentes “destampando gargalos de acessibilidade ou de provisão habitacional, por exemplo” (MALERONKA, 2010, p.108). O que problematizaremos nos capítulos seguintes. Assim, a OODC serviria de instrumento de regulação do perímetro de zoneamento do município, enquanto a OUC é um instrumento propositivo para a intervenção localizada, em sua gênese trata-se de instrumento de exceção.

Estes instrumentos tratam da cidade que se pretende construir, pela ideologia de urbanistas na qual “a noção de público-privada não implica na submissão da atuação pública à lógica do mercado, muito pelo contrário o Estado deve liderar a intervenção e (apenas) contar com a participação privada.” (MALERONKA, 2010, p.109). Este pensamento perde potência ao analisarmos a lógica de produção da cidade dentro da lógica de reprodução capitalista, ou seja, dentro da perspectiva de produção de mais-valia e renda da terra a partir da urbanização, assim, o que está em jogo não é o bem comum, mas a ampliação da mais-valia.

1.4 - Uma análise crítica das Operações Urbanas Consorciadas

As operações urbanas consorciadas (OUC) são instrumentos normativos de planejamento estatal do espaço, realizadas para atender aos interesses dos agentes hegemônicos da produção do espaço como o mercado imobiliário, com seu capital para investir, e o poder público municipal, com seu poder para legislar e intervir:

Seu principal objetivo é permitir a valorização do espaço por meio da realização de projetos de requalificações urbanas ou de grandes intervenções espaciais em áreas predeterminadas pelo poder público municipal, com recursos estatais. A justificativa é de que estes seriam recuperados por meio de contrapartidas pagas pelos empreendedores imobiliários para construir além do inicialmente permitido pela legislação municipal para essas áreas” (FIORAVANTE, 2013, p.16-17).

A venda de exceção possibilita aos construtores no perímetro das operações urbanas a execução de obras acima do permitido por lei, estas passam a ser atrativas por garantir a ampliação do coeficiente de aproveitamento dos empreendimentos. Nestas áreas são estabelecidos os ‘potenciais construtivos’ que podem ser vendidos aos proprietários dos lotes. É importante salientar que esta maneira de converter as infrações na lei de zoneamento em moeda de troca está posta desde o governo Jânio Quadros, com as Operações Interligadas⁵.

Os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional Construtivo)⁶ são o “advento da emissão pública de um produto financeiro articulado ao mercado de imóveis” (SANTOS, 2015, p.187). Através desse instrumento, o qual

⁵ “Com a criação das Operações interligadas (...) a possibilidade de construir empreendimentos acima do que era permitido por lei deixou de ser uma prerrogativa apenas daqueles que possuíam terrenos ocupados por favelas e passou a ser uma possibilidade ampla, cuja autorização dependeria somente do aval da PMSP, sempre caso a caso” (SILVA, 2015, p. 136).

⁶ Título emitido com base no potencial construtivo, comercializado na bolsa de valores mas possível de ser utilizado apenas na área da OUC a que se destina.

consiste no aprimoramento da outorga onerosa, o poder público municipal exerce o monopólio da venda do “solo criado”, permitindo a construção de edifícios acima dos padrões definidos para a área. É importante ressaltar que a necessidade de mobilização da propriedade imóvel e a financeirização do espaço nas operações urbanas estão representadas nestes títulos.

As construções horizontais cedem lugar às grandes torres para consolidar a intensificação da densidade demográfica. Nas OUC têm-se como critério de êxito do empreendimento a intensificação de uso do espaço, o aproveitamento máximo do terreno, momento no qual se materializam os CEPACs. A reprodução da metrópole em volume, não em extensão, como processo hegemônico de acumulação no urbano, estabelece maior densidade técnica assim como maior densidade de capital fixo no espaço (fibra ótica, sistemas de controle, monitoramento, etc.) (SANTOS, 2015).

Assim, é possível identificar a reprodução do espaço por meio das operações urbanas como um processo seletivo, o qual se opera em áreas com estruturas preexistentes e grande potencial de valorização. Se empenham nessa produção Estado, mercado imobiliário e financeiro, redefinindo o uso dos espaços, a instalação de novos equipamentos e serviços. A abertura de novas frentes de valorização se realiza frente a “aniquilação física e simbólica brutais” (SANTOS, 2015, p.201).

A modernização proposta com a requalificação do espaço elimina moradores e comerciantes de menores rendas por meio da desapropriação de seus imóveis ou pelo encarecimento do valor dos aluguéis. Estes trabalhadores, vítimas da segregação, são expulsos da centralidade que se constrói. Verifica-se, portanto, que substituir usos pouco rentáveis por empreendimentos lucrativos, altera a dinâmica local, modifica o cotidiano.

Desta maneira, vão surgindo elementos para pensarmos que

as operações urbanas apresentam como tendência o aprofundamento da diferenciação socioespacial e intensificação da valorização em áreas já visadas pelo mercado imobiliário (...) a imbricação dos níveis econômico e político, necessária à realização das operações urbanas e demais projetos de

requalificação urbana, gera consequências profundas no nível social, especialmente à população de menor renda. Dentre elas, podemos citar desde a perda ou transformação drásticas nos lugares de sociabilidade e do encontro (parques e praças, por exemplo) às desapropriações e despejos, com a expropriação das condições básicas à realização da vida (FIORAVANTE, 2013, p.17).

As OUC são instrumento urbanísticos que demarcam fragmentos da cidade para concentrar capitais, o que nos chama a atenção é o fato observado de que estes fragmentos não são demarcados em favor da construção de uma cidade mais igualitária, isto é, não se parte do interesse de seus habitantes. A determinação das áreas das operações urbanas obedece aos interesses do mercado imobiliário, locais que já concentram capitais, pois ao pagarem para construir além permitido, custeando investimentos públicos, o setor privado “só o faz com vista à recuperação maximizada de seu próprio investimento” (SILVA, 2015, p. 137).

Este processo gera uma tendência de refluxo de capitais, ou seja, áreas que já tem investimento tendem a atrair mais investimentos, por outro lado, alguns setores da cidade não atraem o capital privado, em especial as áreas periféricas, ficam subjugados nesse processo, cria-se uma tendência de maior aprofundamento da diferenciação espacial.

Na transição da produção do espaço por meio do expansionismo, processo dependente dos gastos públicos no processo de urbanização, a reprodução do espaço, por meio da gentrificação dos espaços centrais já consolidados, faz com que “novas articulações entre o político e o econômico se constituem a partir dessa tendência de refluxo do capital excedente em direção aos grandes centros metropolitanos” (SANTOS, 2015, p.185).

Desta forma, o que se apresenta é que

embora no plano do discurso sobre o papel das cidades contemporâneas apareça a importância da democracia e da qualidade de vida para os seus habitantes, assistimos, na prática, à negação do direito à cidade para um número cada vez maior de pessoas, já que as políticas públicas têm refletido um compromisso muito maior com a ideologia do produtivismo e da reprodução das relações sociais de produção do que com

a superação de um processo de urbanização gerador de segregações socioespaciais, tão conhecidas das nossas cidades contemporâneas, sejam elas no Brasil, sejam em outras regiões do Planeta” (BARROS, 2013, p 18).

A diferenciação espacial e negação da cidade ocorre também dentro de territórios demarcados para reestruturação. O conflito entre dominação e apropriação do espaço, expresso pelos mecanismos de construção do habitat e o desejo e necessidade do habitar, se realiza com intensidade nessas áreas da cidade. No capítulo seguinte construiremos uma análise desse processo a partir de um fragmento da cidade de São Paulo, a Operação Urbana Consorciada Água Branca.

CAPÍTULO 2 - A ANÁLISE DE UM RECORTE ESPACIAL: O CASO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA

Para que possamos compreender as abordagens teóricas que tratam das questões espaciais, a seleção de um recorte espacial se faz importante. Aproximações com aquilo que podemos visualizar no plano material da cidade se destaca em um primeiro momento para investigar tramas e relações que as constituem, sendo possível tangenciar os processos sociais que produzem o espaço urbano.

Não se trata de limitar o estudo a um fragmento, mas sim, a partir dele pensar os movimentos gerais que se processam na sociedade, em sua constituição como tal e na consequente produção de seu espaço. Assim, o fragmento é visto enquanto mediação para compreender a totalidade, diante de suas particularidades pensarmos o movimento geral que se impõe na cidade capitalista contemporânea.

Buscamos relacionar o movimento do capital pela análise do fragmento Operação Urbana Consorciada Água Branca, tendo o processo de urbanização como momento elucidativo da produção do espaço e o urbanismo como sua estratégia. Neste percurso se fez necessário movimentos regressivos que nos permitisse compreender os caminhos que foram se realizando e possíveis apontamentos das perspectivas futuras para o objeto analisado. No próximo item iniciamos um resgate histórico da área de estudo com vistas ao movimento presente.

2.1 - Sobre a Urbanização de São Paulo: Água Branca e Barra Funda

A cidade de São Paulo até o início do século XIX ocupava uma pequena área, limitada à colina entre o Tamanduateí e o Anhangabaú. Se concentravam residências rurais e a classe média, casas de comércio e pequenas oficinas. A

expansão da cidade se deu a partir do loteamento de chácaras que ficavam ao seu redor, com investimentos públicos e consequente valorização do patrimônio privado (OTTONI, 2016).

O grande crescimento industrial e a consequente diversificação das funções, ocorreu paralelamente à sua ampliação demográfica, considerando que em 1870 a cidade tinha uma população de 20 mil habitantes e em 1880 passou a abrigar 240 mil. Passam a se construir bairros operários e residenciais para a elite nos entornos do centro.

Nesse movimento os atuais bairros Água Branca e Barra Funda, que chamaremos de *várzea centro oeste do Tietê*, na cidade de São Paulo, se constituiu, a partir do loteamento da Chácara do Carvalho, que compunha a fazenda Iguape. Esta área veio a ter seu desenvolvimento otimizado a partir da instalação da estação Barra Funda da estrada de ferro Sorocabana.

Observando o processo de estruturação urbana dessa área, é possível estabelecer relações com o processo de urbanização da própria cidade de São Paulo. Que começa a desenvolver-se a partir da efetivação do café como produto base da economia central do país, em detrimento da cana de açúcar em um processo datado a partir de 1870.

Devido a necessidade de transportar a produção até o porto de Santos, onde o produto seguiria para exportação, em 1875, é inaugurada a Estação Barra Funda da Estrada de Ferro Sorocabana, fazendo deste local um importante ponto de interligação para o escoamento da produção de café paulista. Desenvolve-se ao redor dessa estação diversas atividades e serviços ligados a ferrovia, oferecidas, principalmente, pelos imigrantes italianos.

A ferrovia São Paulo Railway, conhecida como Santos-Jundiaí, fazia a interligação entre a principal região produtora do café, o oeste paulista, ao local de escoamento, o porto de Santos. Sua instalação proporcionou a criação de atividades e serviços ligados a ela, como pequenas serrarias, oficinas mecânicas e armazéns.

A construção da estrada de ferro dividiu o núcleo de diversos bairros que por onde ela passou, entre eles, Água Branca e Barra Funda. Essa cicatriz no tecido urbano criou um problema de integração, este problema se perpetua até os dias de hoje é motivo de discussão no processo de reestruturação da área.

Essas cisões e alguns problemas estruturais de longa data da cidade, podem ser característicos da urbanização de países periféricos, onde, segundo SANTOS (2015), a urbanização foi posta como condição à industrialização. Enquanto nos países centrais do sistema capitalista as transformações urbanas se processaram após a industrialização.

Este processo se deu enquanto movimento global, em que a urbanização da sociedade, apontada por LEFEBVRE (2008) como um conjunto de processos que levaram a profundas mudanças na vida social, colocou em curso a existência de uma nova organização social, voltada ao mundial por meio da generalização da mercadoria.

Como parte desse processo do capitalismo global se expressando no plano do local, é inaugurada a Estação Barra Funda da ferrovia São Paulo Railway, que liga Santos-Jundiaí. Esta ferrovia passa a atender com trens de passageiros o deslocamento da crescente população do bairro, fruto da demanda de trabalho gerada pelos armazéns que se constituíram em torno das estações.

Esta área da cidade de São Paulo abrigava importantes vias, como a Estrada da Água Branca e a Estrada de Nossa Senhora do Ó, saída para as cidades de Jundiaí e Campinas. Ambas bastante importante ainda nos dias de hoje - atualmente a primeira chama-se avenida Francisco Matarazzo e a segunda avenida Santa Marina.

No final do século XIX a instalação das ferrovias Santos-Jundiaí e Sorocabana apesar de dividir em duas porções esta área da cidade, ampliou o sistema de transporte ali disponível. Verificou-se ali o processo de urbanização associado à industrialização iniciado com a instalação das ferrovias, sendo que, neste momento, “já passaram a se diferenciar as localidades Água Branca

e Barra Funda” (Ramos, 108), tendo como elemento físico de separação a calha da ferrovia.

Esta porção que será anexada à cidade a partir do seu processo de urbanização, exercia até o terceiro quartel do século XIX, as quais tinham

“duas principais funções: o fornecimento de produtos primários à cidade de São Paulo, a partir de alguns sítios e chácaras formados ao longo do século XIX e o apoio à circulação extra-regional, por meio dos pousos de tropas” (RAMOS, 2008, 109).

A boa localização da *várzea centro oeste do Tietê*, devido à sua proximidade com o centro consumidor, facilidade de comunicação e transporte, atraía cada vez mais chacareiros, que forneciam gêneros primários à cidade, estimulado pelo aumento populacional e sua consequente demanda por alimentos. Essa demanda por terra contribuiu para o parcelamento do solo desta área.

Após a instituição da Lei de Terras, em 1850, os conflitos por terra já se apresentavam, disputas pelo espaço já eram conhecidas. Ainda que neste período prevalecesse o valor de uso sobre o valor de troca, pois o espaço era utilizado para moradia e realização atividades para subsistência e não com direcionamento para comercialização de imóveis. Foram encontrados registros de distribuição de terras em local denominado Água Branca e Barra Funda mesmo após a lei.

A distribuição de terras públicas em benefício privado foi condenada e notificada por vereadores, conforme apontam as atas Câmara Municipal de São Paulo de 1863 (RAMOS, 2008, p. 113). Não obtendo resultado por meio de notificação, vereadores insistiram na questão e solicitaram que fosse comunicado o Presidente da Província, denunciando o juiz de paz Francisco de Paula Xavier de Toledo pela distribuição de terras.

A ampliação da cidade de São Paulo no final século XIX, entre 1880 e 1890, através do loteamento das chácaras e sítios próximos, atraíam investimentos públicos que valorizavam os imóveis. Abertura de vias e instalação de iluminação pública são exemplos. Este movimento propiciou uma

diversificação de funções do local, surgindo bairros operários e residenciais para elite, no entorno do centro antigo (OTTONI, 2016).

O arruamento da região teve início por volta de 1892, quando Antonio Prado fragmenta a chácara do Carvalho para lotear a área, que pertencia ao seu avô, que tinha o mesmo nome (CANUTI, apud OTTONI, 2016, p 31). Observando as plantas do final do século XIX deste setor é possível notar um tecido urbano já bastante expandido, sendo a face sul da ferrovia, região onde hoje se encontra os bairros de Perdizes, Pompéia, Barra Funda e parte da Água Branca, os locais de maior adensamento.

O arruamento e a ampliação da densidade demográfica foi acompanhada por algumas melhorias, entre elas a instalação dos bondes, os quais percorriam parte do setor onde algumas instalações fabris começavam a despontar, sendo que no início do século XX empresas e indústrias já eram características dessa região.

A parte ao sul da ferrovia abrigava edificações mais compactas, como serrarias e oficinas, enquanto a parte ao norte da ferrovia sofreu limitações em decorrência das enchentes do rio, que tornava os terrenos úmidos e pouco utilizáveis, abrigava armazéns, fábricas e residências operárias próximas às estações ferroviárias. A população que ali residia sofria com a precariedade e falta de serviços públicos e constantes cheias do rio, definindo uma ocupação esparsa e desordenada (CANUTI, apud OTTONI, 2016, p 33).

A cidade de São Paulo, que até o último quartel do século XIX era uma localidade diminuta, com um baixo adensamento, passa a ganhar centralidade devido a sua posição entre o centro produtor de café e porto de distribuição, passando a concentrar a estrutura burocrática necessária aos negócios e os bancos, com isso passa a ter uma ampliação exponencial da população. Assim, podemos dizer que o café foi o produto estruturador da economia paulistana, sendo a cidade de São Paulo o ponto central da conexão entre o interior do estado, centro da produção, e o porto de Santos, ponto de escoamento da produção para exportação.

Com o fim da mão de obra escrava, oficializada pela lei Áurea em 1888, para acompanhar a expansão da produção de café houve uma política de incentivo à imigração europeia para suprir a necessidade de mão de obra, sendo este um período de intensa entrada de imigrantes vindo trabalhar nas lavouras de café e, posteriormente, nas fábricas. Destaca-se a grande parcela de imigrantes italianos.

Tabela 1: Imigrantes na cidade de São Paulo entre 1888 e 1920.

Cidade de São Paulo: imigração por nacionalidade					
período	total	italianos	portugueses	espanhóis	outros
1888-1890	157.781	76,5%	10,5%	5,8%	7,2%
1891-1900	733.335	66,3%	9,9%	12,8%	11,0%
1901-1920	857.149	32,1%	22,3%	27,7%	17,9%

Fonte: Departamento Estadual de Estatística de São Paulo e Serviço de Imigração e Colonização de São Paulo apud ROLNIK, 1997, p. 82.

A tabela 1 representa a entrada de imigrantes em São Paulo no auge do período do café, destaca a entrada massiva dos italianos. Muitos de seus descendentes permanecem atualmente em cidades do interior do estado assim como em bairros da capital, sendo a Barra Funda um reduto dessa população.

A orientação especulativa dos negócios imobiliários na cidade já se apresentavam no início do século passado, a expansão dos loteamentos na área de estudo e os melhoramentos urbanos foram sendo desenvolvidos para atender os interesses das indústrias. Este momento econômico trata da diversificação de negócios da elite cafeicultora, que passa a direcionar o capital excedente da produção do café para a implantação de indústrias, processo que se acelera com a crise do café.

A região que hoje compreende Barra Funda e Água Branca, lócus da Operação Urbana Consorciada Água Branca, na passagem do século XIX para o XX era desconectada da cidade, não havia contiguidade na ocupação e eram também descontínuas entre si.

Os bairros industriais, ainda que estivessem experimentando melhorias, sofriam com a carência de infraestrutura urbana e de serviços básicos como coleta de lixo, destinação do esgoto, calçamento e iluminação (RAMOS, 2008). Situação que começa se modificar com o processo de valorização estimulado pela ampliação e consolidação das indústrias, recebendo, por exemplo, bonde elétrico, instalado em 1901 na Água Branca.

Na parte alta da Barra funda, ao sul da ferrovia, estabeleceram-se as residências das classes burguesas, assim como de centros comerciais. Foram instaladas linhas de bonde elétrico os quais conectavam o bairro à Campos Elíseos e Santa Cecília, região central da cidade de São Paulo. A região caracterizava-se por edificações mais ordenadas, de padrão médio-alto e a construção de imóveis de uso misto, com residência e comércio.

A parte baixa, ao norte da ferrovia, era formada por terrenos úmidos e pouco utilizáveis haviam devido as constantes cheias do rio. Às margens das ferrovias e de suas estações, instalaram-se alguns armazéns, fábricas e residências operárias, havia falta de serviços públicos e, ao contrário da parte alta, a região crescia de forma precária e desordenada. Principalmente entre 1890 e 1900, quando ocorre a primeira explosão populacional na cidade de São Paulo.

No início do século XX, a Barra funda tem sua disposição urbana caracterizada; na parte alta: i) pelos palacetes da elite cafeeira que reproduziu, nos amplos lotes das chácaras loteadas, as sedes de suas fazendas no interior; ii) pelos sobradões com suas varandas, construídos pelos proprietários das primeiras indústrias estabelecidas na região; iii) pelas residências mais simples com jardim à frente e quintal aos fundos. As quais atendiam aos comerciantes, profissionais liberais e funcionários públicos de alto escalão que ali se instalaram.

Já a parte baixa da Barra Funda, nos terrenos de várzea, é caracterizada pelo uso misto – industrial e residencial, além da acentuada mistura entre a população negra e italiana.

O parque da Água Branca, inaugurado em 1928 ao sul da ferrovia, foi, e ainda hoje continua sendo, uma referência na região, abrigando atualmente importantes eventos, como a Feira das Cidades. Também abriga uma área verde significativa em meio a uma região rodeada por estruturas de concreto. Este parque foi outro elemento de valorização, isto porque imóveis residenciais nas proximidades de parques tornam-se mais atraentes para os compradores.

A estruturação desta porção da cidade se deu a partir de suas principais vias nas quais ocorreram a instalação de loteamentos e permitiram a ligação da região oeste e noroeste da cidade com o centro, estamos falando aqui das avenidas Francisco Matarazzo (antiga avenida Água Branca), rua Carlos Vicari e sua continuação, a rua Guaicurus, assim como a avenida Santa Marina.

A expansão da lavoura cafeeira juntamente com a pressão para que o Brasil deixasse de usar mão-de-obra escrava fez com que se incentivasse a vinda massiva de imigrantes europeus, principalmente italianos. Por meio dos incentivos dados para que os imigrantes viessem trabalhar nas lavouras de café em regime de colonato ou semi-assalariados, dado o conhecimento que estes traziam consigo, estimulou o desenvolvimento, ainda que de forma rudimentar, da produção de bens manufaturados, eram deles as serrarias e oficinas mecânicas. A movimentação trazida pela economia cafeeira acabou por modificar a disposição urbana da cidade, que, até então, era caracterizada por chácaras e sítios.

O surgimento da São Paulo operária é também um momento já caracterizado por segregação socioespacial. Em 1886 cria-se o Código de Posturas cuja finalidade era regularizar a largura das ruas e, a altura, fachada e alinhamento das construções, na região central. Proíbe-se a construção de habitações coletivas. Esse fato, favorece as construções da burguesia e lança a população mais pobres para as zonas suburbanas e rural juntamente com os tipos de construções as quais não eram permitidas na região central, como matadouros, cemitérios, indústrias incômodas e os próprios cortiços.

Durante a 1ª Guerra Mundial as linhas de comércio internacional entram em colapso impedindo a importação de bens materiais. Neste momento, a produção nacional de itens industrializados é estimulada pela demanda interna e externa, São Paulo, epicentro da industrialização brasileira, passa a ter um crescimento demográfico significativo. Vê-se o surgimento de um proletariado urbano que passa a apresentar necessidades de vestuário, alimentos e moradias, desenvolvendo na cidade uma economia que já não dependia diretamente do café.

O lado oeste da Barra Funda, no encontro com a Água Branca, apresentava as condições ideais para a ocupação industrial intensa. A área continha terrenos extensos para implantação das fábricas e também se localizava próximo a concentração de mão-de-obra da população que vivia ao redor.

A Cia. Antarctica Paulista, instalada entre a Av. Água Branca e a E. F. Sorocabana, criada para comercializar banha e gelo, foi uma das primeiras indústrias de maior porte da região. Junto à fábrica, foi construído também um conjunto de moradias para operários e pessoal administrativo (BANDEIRA JR., 1901, apud RAMOS, 2008, p. 75-77)

Em 1919, as Indústrias Reunidas Fábricas Matarazzo (IRFM) compram as instalações fabris da Cia Antarctica Paulista e grande parte de seu terreno, uma área de 100 mil metros quadrados. As IRFM produziram uma gama variada de produtos – velas, sabões, óleos comestíveis e industriais, gêneros alimentícios, produtos químicos, rações, pregos, gesso, etc – entre 1922 e 1986.

A estação de trem Barra Funda da São Paulo Railway, dava vazão ao escoamento do que era produzido na região. O bairro consolida-se de forma de forma particular na cidade, tendo como característica as grandes dimensões das plantas de suas indústrias, como exemplo a própria IRFM.

Diante do crescimento da região, torna-se necessário organizar e prover infraestrutura na região. O Estado, no entanto, não possuía nenhum projeto.

Delega às empresas privadas esta função, principalmente ao setor imobiliário, por meio de concessões públicas. Desse modo, serviços como saneamento básico, implantação de gás e energia elétrica são realizadas por empresas privadas. Assim, a expansão urbana em São Paulo vai se consolidando pautada na especulação da solo urbano, no potencial de ganhos futuros com a implantação de capital fixo.

A Light passou a ditar as regras de indexação dos preços de terrenos, definindo eixos de expansão e determinando, a partir de potenciais de lucros, quais áreas e grupos da cidade seriam beneficiados e quais seriam excluídos da provisão de infraestruturas, visto que a empresa fornecia energia, telefonia e transporte público por meio de suas linhas de bondes elétricos (ROLNIK, 1997, p. 148-149, apud OTTONI, p.43).

Há uma inflexão do urbanismo de cunho sanitário do final do século XIX, o qual segrega a população sob o argumento da necessidade de controlar as doenças que se propagavam na cidade, mantendo os trabalhadores distantes das regiões centrais. Visto que o setor privado passa a atuar e designar loteamentos não só para elite como também para a classe operária. Será o setor privado que determinará áreas de habitação. Em 1923, surge o primeiro sistema de zoneamento para a cidade: o qual a delimita em zona central, urbana, suburbana e rural.

Em 1929 cria-se o Código Arthur Saboya, o qual libera a construção de edifícios na zona urbana e proíbe nas zonas suburbana e rural, mantendo os privilégios da elite que vive na zona central valorizando seus terrenos e imóveis. Ao mesmo tempo, a expansão não regulada na área rural era ignorada desde que as construções estivessem afastadas alheias à “cidade oficial”. (OTTONI, p.44)

O processo de industrialização impulsionado pela dinâmica de substituição de importações fez com que a cidade de São Paulo crescesse. No entanto, sem investir e intervir nas redes de infraestrutura urbana dos bairros

periféricos, o que gerou uma grande disparidade no desenvolvimento dos bairros e grande desigualdade social, acirrando a disputa por espaços.

Em 1929 também com uma crise capitalista internacional, que não deixaria de afetar o Brasil, indústrias fecham e isso gera um altíssimo número desempregados. A elite, abandona seus casarões que são transformados em pensões ou em cortiços. Restariam basicamente as indústrias artesanais, têxteis e alimentícias de pequeno porte, mudando drasticamente a configuração da várzea centro oeste do Tietê.

Diante desse grande colapso urbano, no início dos anos 1930 atos municipais como os editados pelo prefeito Anhaia Mello tinham o objetivo inibir a construção ilegal no município. No entanto, alguns trechos do tecido urbano são beneficiados. Esta medida traz piora ainda maior as áreas não-urbanizadas, que se tornam excluídas, segundo os preceitos dos novos códigos de uso e ocupação, portanto, ficaram impedidas de receber infraestruturas de água e esgoto.

Nos anos 1950 a rodovia Dutra passa a ligar São Paulo ao Rio de Janeiro e, também, ao Nordeste e parte de Minas Gerais. Com isso, tanto a indústria automobilística quanto a indústria de ponta (aeroespacial, eletrônica, bélica, etc) na década de 1970, passam a instalar-se em uma dimensão, segundo Villaça, extra-metropolitana. Assim, a atividade industrial, principal atividade econômica da Barra Funda e Água Branca, reduz drasticamente.

Esse processo configura uma mudança significativa na estrutura produtiva da região: a transferência progressiva de atividades industriais de produção de bens de consumo para a produção de bens de capital, no fim da década de 1950 e começo da década de 1960, proporciona uma mudança dos setores mais dinâmicos da indústria (como a automobilística e de autopeças) para novas regiões industriais, como o ABC, Guarulhos e Osasco.

OTTONI destaca que a essa altura, “notava a continuidade do processo de decadência de Campos Elíseos, o que fazia desaparecer o contraste com a Barra Funda” (2016, p. 50). Na paisagem dessa área via-se indústrias e

serrarias, oficinas mecânicas, além de fábricas de produtos metalúrgicos, produtos alimentícios, funilarias, etc. As vias públicas na Barra Funda de baixo continuavam sem pavimentação e sujeitas às inundações por parte dos afluentes do rio Tietê que, ao contrário do próprio rio, não haviam àquela altura sido regularizados e canalizados.

Na segunda gestão de Prestes Maia à frente da Prefeitura de São Paulo (1961-1965) surge a ideia de que a atividade industrial que ainda estivesse presente na região central deveria ser transferida para outros espaços como a via Anchieta e a via Dutra. Atividades industriais nas proximidades das ferrovias são estimuladas a deixarem a região, o que não acontece por completo. Algumas indústrias ainda hoje se mantêm nos antigos bairros operários, beneficiando-se da existência de redes de infraestrutura.

Passando por momentos diversos quanto ao estímulo do uso do solo na margem centro oeste do Tietê,

“em 1972, com a aprovação de nova lei de uso e ocupação do solo, boa parte da Barra Funda é classificada como “predominantemente industrial” em um aparente estímulo à manutenção e ampliação da atividade industrial no bairro, obrigando novas construções a apresentarem área mínima de 1.000 m² e frente mínima de 20 m.”

No entanto, com a desativação do complexo das IRFM, na década de 1970, modifica mais uma vez a região da Barra Funda, além do aumento da população, causado principalmente pela migração nordestina, chegada a década de 1980, o setor industrial diminui e se reconfigura.

Diante do novo cenário, em 1988, as estações da E. F. Sorocabana é demolida e E. F. Santos-Jundiaí é desativada, inaugura-se a Estação Barra Funda (CANUTTI, 2008, p. 110, apud, OTTONI, p. 53). Em 1989, começa a operar o Terminal Intermodal Barra Funda, considerado um dos maiores do país, equivalente ao Terminal Rodoviário Tietê, conectando diversos serviços de transportes - metrô, trens de subúrbio da Fepasa (antiga E. F. Sorocabana) e ônibus para viagens municipais, intermunicipais (trafegando pelas rodovias

Anhanguera, Bandeirantes e Castelo Branco) e internacionais, e, em um segundo momento, trens de subúrbio da CBTU/RFFSA (antiga E. F. Santos-Jundiaí).

Ainda em 1989, inaugura-se o Memorial da América Latina como forma de atrair capitais imobiliários ao bairro. No entanto, nem o Terminal nem o Memorial foram capazes de levar a uma transformação significativa do arruamento, das tipologias ou do perfil populacional da face norte dos bairros da Água Branca e da Barra Funda, enquanto sua face sul é amplamente ocupada e com infraestrutura de alta qualidade para os parâmetros da cidade de São Paulo.

2.2 - Operação Urbana Consorciada Água Branca

A Operação Urbana Água Branca foi criada em 1995 pela lei n. 11.774/95, no governo do prefeito Paulo Maluf. Tal operação passou por revisão em 2013, sendo suas modificações estabelecidas na promulgação da lei n. 15.893/13. Esta nova versão do projeto urbano trouxe a inclusão dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), inovação oriunda do Estatuto da Cidade.

Na área dessa operação urbana, recorte de análise desta pesquisa, as ações do mercado imobiliário são decorrentes de seu histórico industrial e do posterior processo de desconcentração industrial ocorrido, liberando grandes lotes em setor próximo ao centro da cidade e da marginal do rio Tietê, com ampla cobertura de transportes.

As ações coordenadas entre o setor público e o mercado imobiliário estimulam ainda mais o deslocamento industrial deste setor da cidade, visando alavancar a valorização do espaço. Outro elemento considerando no processo de (re)valorização do perímetro da operação urbana é a permanência da

população pobre, pois, sua presença é vista também como elemento de desvalorização do espaço.

A denominação de Água Branca à operação urbana em estudo pode ser compreendida ainda que abranja em seu perímetro uma parte significativa da Barra Funda, pois é conhecida por este nome desde “as primeiras décadas do século XIX” (RAMOS, 2008, p. 107). Segundo o autor, tal localidade é nomeada de Água Branca em vários documentos, sendo esta uma conhecida porção rural da cidade de São Paulo, onde se concentrou no final do século XIX chácaras para abastecimento da crescente população de São Paulo.

A necessidade de adensamento deste trecho da cidade foi elemento central tanto para elaboração desta operação urbana, quanto para seu processo de revisão, o qual tinha como objetivo adequar a infraestrutura urbana ao adensamento desejado, incrementando e promovendo atividades econômicas na área.

A ferrovia desde sua instalação, ainda no século XIX, separou a área em dois trechos, o que transformou-se em um obstáculo para integração de ambas e seus efeitos se expressam na paisagem: ao sul da linha férrea, está a avenida Francisco Matarazzo, o Shoppings Bourbon e West Plaza, a arena Palmeiras, Memorial da América Latina, parque da Água Branca, uma área extremamente adensada e com ampla infraestrutura; ao norte, terrenos amplos remanescentes do período industrial, baixa densidade populacional, com áreas sujeitas a alagamentos, arruamento com trechos sem ligação, os conjuntos habitacionais, as favelas do Sapo e Comunidade Água Branca.

Algumas obras já estavam contempladas na lei de 1995, entretanto, ainda não haviam sido realizadas, são elas, especialmente: a construção de 630 Habitações de Interesse Social (HIS), o prolongamento da avenida Áureo Soares, a canalização dos córregos Água Preta e Sumaré. Como não foram realizadas durante a vigência da lei, foram incorporadas à lei 15.893/13, que revisou as diretrizes da Operação Urbana Água Branca.

Após a revisão da lei, o Ministério Público pediu o bloqueio do dinheiro arrecadado com outorga onerosa para assegurar a realização das obras prevista na lei 11.774/95. O dinheiro para a realização do prolongamento da avenida Áureo Soares e para a construção das HIS ainda encontra-se parado, aguardando a realização de licitação para as obras, como veremos adiante.

Esta operação urbana tem além de seu perímetro imediato, área central em que a legislação estabelece alterações específicas, um perímetro expandido⁷, que abrange bairros circunvizinhos à Água Branca, como Lapa, Freguesia do Ó, Pirituba, Vila Cachoeirinha, entre outros, como podemos observar na imagem abaixo.

Mapa 1: Perímetro Expandido da Operação Urbana Consorciada Água Branca. Fonte: Lei 15.893/13. Elaborado por Ana Lígia Guerra.

Até este momento⁸ foi realizado apenas um leilão de CEPACs da OUC Água Branca, sendo que do total ofertado apenas 9% foram negociados⁹. Dois

⁷ Na lei n. 11.774/95 apenas o perímetro imediato era estabelecido.

⁸ Dezembro de 2018.

⁹ O Estado de São Paulo, Cidade, 16 de março de 2015. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cepacs-da-operacao-agua-branca-encalham,1651398>

lotes de CEPAC foram colocados a venda, os CEPAC residenciais e os não residenciais. Nenhum título para construção de prédios de escritórios foi vendido, indicando que o interesse do mercado se volta nesta área para a construção de prédios residenciais. Com um total de seis mil títulos negociados, foram arrecadados cerca de R\$9,2 milhões.

Gráfico 1: Variação da venda e locação de imóveis comerciais no Brasil entre os anos de 2013 e 2017. Fonte: FipeZap, 2017.

A queda significativa observada na locação e venda de imóveis comerciais no período em que aconteceu o leilão de CEPAC da OUCAB pode explicar a não adesão aos Cepac nR (não residenciais). A pesquisa acima apresenta que a venda e locação de imóveis comerciais a partir de 2013 entra em declínio, e em 2015 alcança índices negativos, apresentando uma estabilização da queda apenas em 2017.

O Projeto de Lei (PL) que está sendo discutida atualmente no Grupo de Gestão da OUCAB, que terá uma audiência pública nos próximos meses, sustenta seus argumentos na adequação do valor do Cepac ao momento econômico do país, alegando que o valor está acima do que pode ser captado pelo mercado. Adiante aprofundaremos esta discussão.

Os recursos obtidos com a venda dos CEPACs podem ser utilizados sem restrição no perímetro imediato, enquanto no perímetro expandido podem ser utilizados para obras de mobilidade e habitação.

O estabelecimento do perímetro expandido foi uma adequação da lei 15.893/13 ao Estatuto da Cidade, o qual procura se atentar ao fato de que a maior parte das habitações precárias e defasagens urbanas estruturais se encontram fora da área imediata da operação urbana. Visto que estas são implantadas em áreas da cidade já privilegiadas do ponto de vista da infraestrutura urbana, concentrar recursos públicos obtidos com este modelo de projeto apenas em seu perímetro, cria um mecanismo de ampliação da desigualdade socioespacial. Assim, o perímetro expandido se coloca como uma alternativa no sentido de minimizar esse processo desigual.

Podemos destacar, também como adequação ao Estatuto da Cidade, nesta OUC a criação do Grupo de Gestão. De constituição paritária entre sociedade civil e agentes públicos, composta por 9 membros do poder público municipal e 9 membros da sociedade civil. Os moradores da área elegem seus representantes por voto direto, um pleito que reuniu mais de mil eleitores para escolha dos representantes da gestão de 2016 a 2018. Este grupo é deliberativo e tem por função, entre outras, aprovar o plano de prioridades de intervenções na área.

Mapa 2: Perímetro Imediato da Operação Urbana Consorciada Água Branca. Fonte: Lei 15.893/13. Elaborado por Ana Lígia Guerra.

A imagem aérea acima nos permite destacar alguns fatores motivadores para implantação de uma requalificação da área da Água Branca. Este fragmento de espaço apresenta uma baixa densidade demográfica e amplos terrenos remanescentes do período industrial. Também, é uma área próxima à região central da cidade, interligada por grandes avenidas como a Francisco Matarazzo e Marquês de São Vicente, além de suas conexões com a Marginal Tietê.

Outro fator que merece destaque, diz respeito ao sistema de transporte metrô-ferroviário disponível na área, que hoje conta com a linha rubi e diamante da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) e linha vermelha do metrô. Em 2015 foram iniciadas as obras para a construção da linha laranja do metrô, hoje interrompida por falta de recursos da empresa que assumiu essa obra, que é uma PPP. Esta linha ligará a região da Brasilândia à região central (estação São Joaquim da linha azul do metrô), sendo que duas

estações desta linha serão dentro do perímetro imediato da OUC Água Branca, as estações Água Branca e Santa Marina.

Esta operação urbana nos permite refletir sobre os conteúdos atuais presentes na reprodução do espaço metropolitano, a relação entre o capital financeiro e imobiliário, a integração entre o público e o privado, a fragmentação do espaço e especulação imobiliária, assim como, o processo de gentrificação e de segregação socioespacial (ALVAREZ, 2008).

A mediação do poder municipal entre os interesses dos habitantes da cidade e o mercado imobiliário se revela limitado nesta OUC. As intervenções previstas para serem realizadas com o capital arrecadado com a venda dos CEPACs, por ter uma parcela significativa direcionada para atender demandas da população de baixa renda e não fundamentalmente gasto em obras viárias (como foi o caso da OUC Faria Lima), parece não ter assegurado a valorização desejada pelos investidores, o que, também, pode ter refletido a baixa arrecadação obtida com a venda dos CEPACS no primeiro leilão. Como exemplo podemos citar o artigo 12 da lei n. 15.893/13, o qual estabelece que 22% do valor arrecadado com a venda dos CEPACs na OUCAB seriam destinados para construção e manutenção de HIS.

O argumento apresentado por Teixeira contribui para essa reflexão ao pontuar que “os países periféricos que querem participar da modernização contemporânea e se inserir no processo de globalização passaram a investir em infraestrutura em detrimento de investimentos sociais” (2014, p. 26).

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, instituído pela lei 16.050 de 31 de julho de 2014, delimita em três setores a Macroárea de Estruturação Metropolitana: setor Orla Ferroviária, setor Eixos de Desenvolvimento e setor Central. Inserida no Arco do Tietê, projeto que abrange o setor da Orla Ferroviária e Fluvial da cidade, desenvolve-se a Operação Urbana Consorciada Água Branca.

A OUCAB foi instituída pela lei 15.893/13, esta operação urbana traz um plano urbanístico desenvolvido a partir de estudos para avaliação da

capacidade de suporte da infraestrutura viária, necessidade de incremento de equipamentos públicos e atendimento habitacional de interesse social. Contém proposta para a melhoria do sistema circulação e mobilidade, áreas verdes, equipamentos e adensamento populacional.

A OUCAB abrange uma área de 496 hectares em seu perímetro imediato e 4,2 mil hectares incluindo o perímetro expandido. Importantes intervenções ainda não realizadas foram mantidas na lei revisada, como o prolongamento da avenida Auro Soares de Moura Andrade, as obras de drenagem dos córregos Água Preta e Sumaré e a construção de no mínimo 630 Habitações de Interesse Social (HIS).

Foi necessária adaptação Operação Urbana Água Branca, instituída em 1995 pela lei 11.774, ao Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que em sua Seção X, artigos 32, 33 e 34, normatiza este instrumento urbanístico. Esta adaptação foi necessária para adequar essa OU às exigências ou demandas do Estatuto da Cidade, como a inclusão da participação de cidadãos da sociedade civil em suas deliberações. Esse processo foi concretizado em 2013 com a sanção da lei 15.893 e sua regulamentação pelo Decreto 55.392 de 2014.

A inclusão da participação social nesta operação urbana se deu com a revisão da lei se efetivou com a instituição do Grupo de Gestão da OUCAB, através do Decreto 59.911 de 2014. Analisaremos o processo de participação social por meio de alguns espaço, com destaque ao Grupo de Gestão.

Na OUAC foram adotados Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC), título que permite a construção acima dos limites permitidos na legislação municipal, podendo desta maneira, o empreendedor adequar o Coeficiente de Aproveitamento (CA), que na área desta operação urbana é de 1, ou seja, a construção pode ter área equivalente à mesma metragem do terreno. Com o pagamento de Cepac é possível elevar o CA a até 4, ou seja, a até quatro vezes a área do terreno.

Figura 1: Estoque de CEPAC disponibilizado por Setor da OUCAB, Lei 15.893/13. SP-Urbanismo, 2015.

Na figura 1 verificamos a área adicional de construção por subsetor da OUCAB. Observamos que os setores ao sul da linha férrea apresentam o menor potencial construtivo adicional, reflexo do adensamento e ocupação já consolidado desta área. Em contraposição, os subsetores ao norte apresentam grande quantidade de área adicional disponibilizada ao mercado, evidenciando baixo adensamento desta área.

Figura 2: Relação entre CEPAC e m² por Setor da OUCAB, Lei 15.893/13. SP-Urbanismo, 2015.

A escala de cores apresentada no mapa acima representa a relação entre Cepac e m² nos diferentes subsetores da OUCAB. Outro fator de estímulo à ocupação da área ao norte da ferrovia se verifica neste mapa, 1 Cepac compra 1 m² de construção adicional, nos subsetores ao sul o verifica-se outra situação, não há área adicional no subsetor D, nos subsetores C e H 1 Cepac equivale a 0,5m² e no subsetor I a relação é de 1 Cepac para 0,2 m². Os subsetores com área adicional menor por Cepac representam as áreas de maior valorização neste território.

A disponibilização de Cepac por meio de leilão, atendendo uma demanda de mercado, uma vez que a Outorga Onerosa para uso residencial disponibilizada pela lei 11.774/95 já haviam se esgotado, não foi o suficiente para atrair os investidores. Foram adquiridos 6.000 títulos residenciais dos 50.000 disponibilizados e nenhum dos 8.000 não residenciais¹⁰, no leilão realizado em 12 de março de 2015.

¹⁰ Relatório Trimestral – Instrução CVM nº 401/2003, primeiro trimestre de 2017.

Gráfico 2: Relação entre propostas e área adicional construtiva consumida na OUBA. Fonte: SP-Urbanismo.

O gráfico 2 apresenta a adesão da iniciativa privada à Operação Urbana Água Branca, por meio do qual podemos observar o pico de adesões no ano de 2011, momento que representou o boom imobiliário na cidade de São Paulo. Em 2013, ano de aprovação da lei da Operação Urbana Consorciada Água Branca, o mercado imobiliário começa a apontar um declínio, que seria seguido por um momento de crise. Dentre essas adesões escolhemos analisar o caso do bairro Jardim das Perdizes, planejado e construído no interior da OUCAB.

2.3 - As terras da OUCAB destinadas ao Jardim das Perdizes: um fragmento da cidade construída pelo/para o capital

O percurso para reconstituição histórica de formação do que hoje ficou conhecido como Jardim das Perdizes, considerado o maior lançamento imobiliário na região próxima ao centro, foi realizado com base no arquivo de

registro de imóveis, registrado no 10º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo (CRISP). Esta informação foi obtida a partir da análise de dados cartográficos da área da OUCAB utilizando a plataforma GeoSampa - mapa digital da cidade de São Paulo hospedada no site oficial do município, na qual é possível selecionar as camadas que se deseja.

A recuperação e identificação do histórico da propriedade do terreno do Jardim da Perdizes foi importante para desvelar os procedimentos do mercado imobiliário na área: a movimentação das empresas, as trocas, as negociações imobiliárias, o emaranhado de decisões nem sempre claro em suas exigências.

O primeiro registro da Gleba onde se localiza Jardim das Perdizes no 10º CRISP foi realizado em 29 de outubro de 1980, o registro anterior está 1º CRISP sob a transcrição 27.894 - não levantada para este trabalho -, no qual a Rede Ferroviária Federal S A, proprietária, deu a gleba como pagamento à Petrobrás Distribuidora S A, no valor de Cr\$800.000.000,00, correspondente a dívida de que a mesma era credora.

Nesta mesma data, 29.10.1980, a Petrobrás vende a gleba pelo valor de Cr\$750.000.000,00 para a Fundação Telebrás de Seguridade Social - SISTEL. Neste movimento de comercialização do lote, o mesmo simboliza apenas uma moeda de troca, não há nada sinalizado na intenção de construir algo, reflete ainda, uma prática do sistema de seguridade privada, sistema este que nos dias de hoje são grandes investidores no mercado de incorporação e construção civil, através do qual busca especular com a terra, o que se mostrou um negócio muito lucrativo como veremos adiante.

Em 31 de março de 1981 a SISTEL vendeu o imóvel pelo valor de Cr\$823.968.387,50 à Telecomunicações de São Paulo S A - TELESP. Em um intervalo de cinco meses a SISTEL lucrou Cr\$73.968.387,50 com a venda da propriedade, um lucro que chegou próximo a 10% do capital investido. Esta rentabilidade foi altíssima considerando o curto espaço de tempo, apenas cinco meses.

Em função da construção do trecho Santa Cecília-Barra Funda da linha vermelha do metrô, em 29/09/1986, foi desapropriada uma área de 5.630 m² do terreno da TELESP, sendo transmitida a Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô - equivalente a 2,19% do total da área do lote, que media 257.011m². Foi pago uma indenização à proprietária no valor de Cr\$5.914.072,35, ou seja, Cr\$1.050,45/m², valor bem abaixo do que foi pago na aquisição da propriedade cinco anos antes, Cr\$3.205,97/m².

A Gleba de terras, agora com área de 251.380,81 m², de propriedade da Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP, em virtude da incorporação, realizada em 17/03/2006, este imóvel passou a integrar o patrimônio da TELESP Participações S/A, avaliado na ocasião em R\$17.624.454,00, com valor venal de R\$30.217.674,00. A denominação social foi alterada para Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP.

Em 15/01/2007 a TELESP assinou contrato no qual prometeu vender o imóvel a Windsor Investimentos Imobiliários LDTA, pelo valor de R\$134.555.555,55, negócio que se concretizou em 16/04/2007, em uma transação que representou quase oito vezes o valor avaliado pela propriedade um ano atrás, em 2006. A Windsor cedeu área de 7.464,83 m² à TELESP para que esta mantivesse sua Área Estação, da qual precisou declinar do direito à retrovenda.

O loteamento da área foi autorizado por meio do processo nº 2007-0115798-0, o qual teve o alvará de loteamento concedido em 09/12/2011, quase três anos após a compra do lote, ainda que tenha dado entrada ao processo para obtenção de autorização do município no ano da compra, 2007. Assim, é registrado o loteamento "Jardim da Perdizes", com 31 lotes e área total de 136.066,12 m², equivalente a 54,13% da área total da gleba.

Os lotes ficaram distribuídos inicialmente da seguinte maneira: 9 destinados ao uso misto empresarial/residencial; 21 ao uso residencial; 1 para ocupação da subestação Telefônica. Para o Sistema Viário foi destinado 52.466,25 m², equivalente a 20,87%; para Área Institucional 12.571,35 m²,

equivalente a 5,00%; Área Verde com 50.277,09 m², equivalente aos 20,00%, de uma área total de 251.380,81 m².

Foi anexo ao processo para aprovação do loteamento um cronograma físico-financeiro no qual foram estipuladas as obras de urbanização que a loteadora deveria executar, sendo elas: 1. serviços preliminares, diretrizes e implantação; 2. terraplenagem dividida em duas fases; 3. muro de contenção; 4. drenagem externa e interna; 5. rede de abastecimento de água; 6. guias e sarjetas; 7. rede de esgoto; 8. pavimentação interna e externa; 9. paisagismo.

As obras que tinham um prazo máximo de dois anos para serem realizadas a partir da autorização, dada em fevereiro de 2012, deveriam ser concluídas até 2014. Contudo, após ter o Termo de Verificação Parcial de Obras emitido em março de 2013, obtém-se a prorrogação por mais um ano para finalizar as obras, ou seja, prorrogada até maio de 2014.

A Windsor ingressou com requerimento de alteração de destinação de lotes no GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projeto Habitacional -, através do qual, aprovado em 24/06/2013, reduz o número de lotes destinados ao uso residencial, passando a seis, e amplia os de uso misto, agora com 24 lotes¹¹.

2.4 - A realização do capital no Jardim das Perdizes: Windsor Investimentos Imobiliários LTDA

O Jardim das Perdizes pertence à Sociedade de Propósito Específico denominada Windsor Investimentos Imobiliários Ltda., que no momento do lançamento de suas primeiras torres, a TECNISA S.A. (Tecnisa) detinha participação equivalente a 69,53%, a PDG Realty S.A. Empreendimentos e Participações (PDG) 25,00%, por meio da Agra Empreendimentos Imobiliários S.A., e a BV Empreendimentos e Participações S.A. 5,47%.

¹¹ Registro de Matrícula nº 33.399 – 10º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo.

Na primeira etapa de comercialização dos imóveis no Jardim das Perdizes, foram colocadas a venda unidades em 4 torres, as quais haviam conseguido os alvarás para iniciar as obras com unidades entre 159m² e 283m², além das coberturas, totalizando 428 unidades, Valor Geral de Vendas (“VGV”) de R\$804 milhões e área privativa de 97.761m². Ao longo do primeiro final de semana foram comercializados 367 unidades, correspondendo à 86% do total das unidades lançadas. Vale destacar que este foi o auge do mercado imobiliário.

Para viabilizar financeiramente a construção das torres, as Companhias celebraram junto ao Banco Santander S.A. uma linha de financiamento nos moldes do Sistema Financeiro de Habitação (“SFH”) no montante de R\$750 milhões, segundo anúncio da empreendedora. Este valor era suficiente para construir 10 torres, as 4 lançadas e as que aguardavam os trâmites burocráticos, algo que pudemos observar pelos processos administrativos constantes nos arquivos do município de São Paulo¹².

O lançamento do Jardim das Perdizes foi anunciado a um Valor Geral de Vendas (VGV) de 6,4 bilhões de reais. Após as primeiras aprovações para construção de torres no loteamento, a Tecnisa, acionista majoritária da Windsor, anunciou estar aberta à propostas para o empreendimento, sinalizando sua intenção de abrir para novos investidores.

A partir de 2014, o mercado imobiliário passa a ter um acentuado movimento de queda de demanda de imóveis, as empresas do setor seguem o ritmo e entram em processo de desvalorização, sendo que a PDG entre 2013 e 2015 teve uma desvalorização de R\$ 3,29 bilhões em suas ações (OTONNI, 2016, p. 169).

Diante deste cenário, a norte-americana Hines, companhia do ramo imobiliário, compra em 2015 a participação dos 25% da PDG no Jardim das Perdizes por R\$ 160 milhões e adquire também 17,5% de participação da Tecnisa no empreendimento, pelo valor de R\$ 180 milhões. A Tecnisa adquiriu a participação da BV Empreendimentos ficando com 57,5% do capital social,

¹² Fonte: Fato Relevante – Tecnisa e PDG. Disponível em ...

enquanto a Hines ficou com 42,5%. Não se chegou a um consenso na negociação da Corporate Time, a torre corporativa do empreendimento, ficando esta de fora da negociação em um momento de grande ociosidade deste tipo de imóvel.

2.5 - Características do Jardim das Perdizes

O empreendimento Jardim das Perdizes foi construído em terreno de várzea no entroncamento das avenidas Marquês de São Vicente com Nicolas Boer, com área total de 251.280,81 m². Tal empreendimento situa-se na planície fluvial do rio Tietê, em relevo totalmente plano, na área de influência onde encontram-se os córregos da Água Preta e Sumaré, ambos sujeitos a inundações associados ao transbordamento dos canais de drenagem natural.

Resumo da área do empreendimento Jardim das Perdizes		
	Área m ²	Percentual %
Área Total do Empreendimento	251.380,81	100%
Área Privada	137.528,93	54,71%
Área Pública	113.851,68	45,29%
Sistema Viário	51.002,19	20,29%
Áreas verdes	50.280,15	20,00%
Área Institucional	12.569,54	5,00%

Tabela 2: Distribuição de áreas no terreno do Jardim das Perdizes. Fonte: Processo Administrativo Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), nº 2008.1.309.966-1. Elaborado pelo autor.

Este empreendimento teve seu princípio com a aprovação do alvará de loteamento, nº 2011/30075-00, expedido pela Secretaria Municipal de Habitação em 26/07/2011. O qual traz como instrução que medidas de alteração da infraestrutura deveriam ser aprovado pela PARSOLO.

O loteamento Jardim das Perdizes é composto por 24 lotes, sendo eles de uso privativo, áreas verdes, área institucional e sistema viário,

compreendendo uma área de 251.380,81 m²¹³. Na primeira fase o empreendimento propõe a construção de 10 torres, assim distribuídas: Quadra A Lote 2; Quadra B Lote 1; Quadra C.

Mapa 3: Divisão interna do Jardim da Perdizes. Fonte: Processo Administrativo Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), nº 2008.1.309.966-1. Elaborado por Ana Lígia Guerra.

Nesta pesquisa aprofundaremos a análise nos empreendimentos construídos na Quadra A lote 2 e Quadra B lote 1, os quais levantamos os processos administrativos em que a empreendedora Windsor solicita participação na Operação Urbana Água Branca, processos nº 2008.1.309.966-1 – Quadra A Lote 2 – e nº 2008.0.309.979-3 – Quadra B Lote 1.

Na Quadra A Lote 2 situada em uma área de zoneamento ZM-3a, Zona Mista, com um terreno de 16.217,13 m², seu projeto apresenta taxa ocupação de 43,83%, mantendo 15% de áreas permeáveis e Coeficiente de

¹³ Processo Administrativo nº 2008.1.309.966-1.

Aproveitamento 4. Composta por 3 torres com 27 pavimentos, 4 apartamentos por andar e 4 duplex por torre. Contando com um total de 1048 vagas de carro e 69 para motos.

A Quadra B Lote 1 compreende um terreno com 12.119,54 m², foi projetado a construção de 3 torres com 27 pavimentos e 4 apartamentos por andar, com um total de 336 apartamentos de 4 dormitórios e 12 duplex, 4 por torre. Foram projetadas 1.049 vagas de garagem para carros e 35 para motos.

Fotografia 2: Torres da Quadra A, as duas da direita; e Quadra B, as torres da esquerda. Jardim das Perdizes. Foto do autor, 01/02/2017.

Toda a área onde se encontra o empreendimento Jardim das Perdizes está localizado em Zona Mista, conforme o Plano Diretor Estratégico, foi proposto pela empreendedora, e autorizado pela prefeitura, a mudança para R2V – Conjunto Residencial. Veja o zoneamento do perímetro da OUC Água Branca:

Mapa 4: Mapa de Zoneamento do perímetro da OUCAB. Fonte: Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), 2016. Elaborado por Ana Lúcia Guerra.

Segundo o artigo 35 da lei nº16.050/14, PDE:

Zonas Mista são porções do território destinadas à implantação de usos residenciais e não residenciais, inclusive no mesmo lote ou edificação, segundo critérios gerais de compatibilidade de incomodidade e qualidade ambiental, que têm como referência o uso residencial podendo ser subdivididas em zonas mistas de baixa, média e alta densidades (São Paulo, 2014).

A área computável total projetada para ser construída na Quadra B Lote 1 é de 48.778, 16 m², para a realização do empreendimento foi necessário aprovação e pagamento de contrapartida à PMSP, pois na área onde está o terreno do empreendimento o Coeficiente Básico de Aproveitamento é 1, ou seja, a área construída pode medir a mesma metragem do terreno.

A empreendedora Windsor solicitou ao município, valendo-se da lei 11.774/95, a alteração dos índices construtivo, no qual pede a mudança para o

Coeficiente de Aproveitamento 4, o máximo permitido por essa lei, sendo que no PDE esta área se encontra na Macro Zona de Estruturação e Qualificação Urbana dentro da Macro Área do Arco do Tietê, para o qual o coeficiente máximo seria 2. Como uma área de operação urbana tem regras próprias, permitiu-se que a área construída fosse 4 vezes o tamanho do terreno, que neste caso, mede 12.119,54 m². Isto resulta na construção de edifícios altos e com grande número de moradores.

Após longo trâmite burocrático iniciado em 2008 e finalizado em 2012, o valor estabelecido como contrapartida para o empreendimento proposto na Quadra B Lote 1 foi de R\$ 50.372.214,85. Considerando que a área construída foi de 48.465,92 m², subtraída área equivalente ao terreno temos 36.346,38 m² de solo criado, assim temos o pagamento de R\$1.385,89/m² pela área adicional construída.

Este mecanismo legal que permite alterar o zoneamento é previsto nas Operações Urbanas mediante o pagamento de contrapartida ao município. Antes de se tornar Consorciada, anterior ao Estatuto da Cidade, o pagamento era realizado pelo que é nomeado de Outorga Onerosa do Direito de Construir, com a lei 15.893/13, esta contrapartida na OUCAB passa a ser negociada por meio do pagamento de CEPAC – Certificado de Potencial Adicional Construtivo. O valor arrecadado com os CEPAC é vinculando às obras prevista para essa OU, sendo que 22% da arrecadação deveria ser para construção de HIS.

Segundo Ottoni, a contrapartida paga pela Windsor ao município de São Paulo

no âmbito da Operação Urbana Água Branca entre 2009 e 2013 havia atingido cerca de R\$267 milhões, divididos em sete processos distintos – o maior valor registrado por um empreendimento desde a criação do CEPAC, e 34,5% de todo o volume de recursos recebidos no caixa da Operação Urbana Água Branca desde 1995. A área residencial adicional total adquirida era de 115.709,20 m², enquanto a área não

residencial adicional total adquirida era de 124.627,13 m² (2006, p164-165).

O empreendimento proposto para a Quadra A buscou o enquadramento na lei 11.774/95 para assegurar as alterações necessárias a fim de implantar o projeto com a ampliação do coeficiente de aproveitamento, o qual por meio de pagamento de contrapartida pode chegar a 64.851,92 m² de área construída.

Na negociação para liberação do empreendimento, foi pleiteado pela empreendedora a alteração do zoneamento, de ZM – zona mista de baixa densidade – para R2V “conjunto com mais de duas unidades habitacionais, agrupadas verticalmente – edifícios de apartamentos ou conjunto residenciais verticais em condomínios”¹⁴. A três torres foram construídas com 27 pavimentos, com unidades entre 230 e 270 m², num total de 336 apartamentos.

Como resultado foi autorizada a construção de uma área da cidade excludente, totalmente voltada para moradores de alto padrão aquisitivo, o que podemos visualizar pela tipologia das construções:

- Na **Quadra C Lotes 3 e 4**, com área de 8.253,68 m², composto por duas torres residenciais com um total de **400 apartamentos de 2 e 3 dormitórios**.
- Na **Quadra C Lotes 5 e 6**, com área de 7.073,76 m², composto por duas torres residenciais com um total de **212 apartamentos de 4 dormitórios**.

¹⁴ Plano Diretor Estratégico, lei 13.884/04, artigo 151, III.

Fotografia 3: Torres construídas na Quadra C do Jardim das Perdizes. Foto do autor, 01/02/2017.

O alvará de autorização dos empreendimento nos indica a ausência de tratamento adequado aos dejetos gerados no condomínio, os quais vão parar nas águas do córrego Água Branca, no local próximo de sua foz e local de ocupação da favela do Sapo. A ressalva de nº 13 em seu item B diz:

Deverão ser adotadas medidas de despejos das águas recolhida pelo empreendimento no sistema de coleta de águas pluviais da prefeitura. Caso não seja possível, a **compromissária deverá executar**, as suas próprias expensas, projeto executivo e **obra de canalização do trecho que vai do empreendimento até o Córrego Água Branca**.

Abaixo apresentamos o córrego Água Branca no trecho antes de receber os dejetos e no trecho onde já se realizou a descarga:

Fotografia 4: Córrego Água Branca antes de receber o esgoto do Jardim das Perdizes. Foto do autor, 25/03/2018.

O Relatório de Impacto de Vizinhaça do Jardim das Perdizes prevê a construção de módulos de infiltração, compostos por tubos de concretos perfurados para retardamento da vazão superficial e compensação da taxa de impermeabilização do terreno, permitindo a infiltração das águas pluviais no solo.

O Relatório de Impacto de Vizinhaça, Processo Administrativo nº 2012-0.347.233-8, solicitado à Windsor Investimentos Imobiliários em processo impetrado junto à administração municipal de São Paulo, para aprovação do loteamento Jardim das Perdizes, Processo Administrativo nº 2007-0.115.798-0, foi analisado em reunião do Conselho do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES, ocorrida em 28/05/2014, os Conselheiros membros da Câmara Técnica de Análise de RIVI, por meio do Parecer Técnico nº

006/CADES/2014, aprovaram o documento e ratificaram a construções dos edifícios no loteamento.

O parecer técnico tratou do RIVI para construção de edificações destinadas a conjunto residencial vertical. Este primeiro movimento para construção no lote, que há anos encontrava-se inerte, valendo-se do processo de especulação imobiliária, entra agora no circuito econômico do capitalismo de reprodução no imobiliário.

Fotografia 5: Córrego Água Branca após receber o esgoto do Jardim das Perdizes e as águas da avenida Marques de São Vicente. Favela do Sapo ao fundo. Foto do autor: 25/03/18.

Os tipos de soluções individuais aos problemas históricos de alagamentos na região, como os piscinões internos nos empreendimentos previstos na lei 15.893/13, foram criticadas pelo secretário de Meio Ambiente em reuniões do Grupo de Gestão da OUCAB, ao indicar que a ênfase deveria ser dada aos parques, em especial aos lineares, para solucionar o problema.

Nas torres residenciais construídas na Quadra A lote 2 criou-se uma reserva de 15% do terreno para área permeável obrigatória, assim como nos demais que vieram a ser construídos.

O relatório da incorporadora apresentado ao município para aprovação de seus empreendimentos, argumenta que a área verde destinada é superior em 5,00% do que legalmente se exige. Esta área verde considerada aqui é se refere ao Parque Jardim das Perdizes se, construído no interior do lote. Vale destacar que este parque se reverte em elemento de atração aos empreendimentos e valorização financeira, não necessariamente expressa preocupação da incorporadora com o melhor ambiente.

Sendo a área de implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca, uma região conhecida historicamente pelo seus frequentes alagamentos nos períodos chuvosos, a captação e destinação das águas da chuva se tornaram questão central nos projetos imobiliários propostos. Segundo Ottoni, o Jardim das Perdizes incorporou as demandas impostas pela lei, pois,

investia em sistemas tecnológicos para a microdrenagem do bairro – eram projetadas instalações subterrâneas sob calçadas do bairro o que permitiriam que toda a água das chuvas fosse absorvida pelo próprio terreno, infiltrando-se naturalmente no lençol freático, de forma a evitar a sobrecarga nos córregos e galerias públicas (2016, p. 168).

Foi realizada uma expedição pelo curso do córrego Água Branca¹⁵, na qual a população local e alguns coletivos sociais manifestaram defesa pela criação dos parques lineares como soluções mais eficazes para a questão de drenagem e escoamento das águas pluviais, também, como possibilidade de conservar os cursos d'água presentes na região e para ampliação de áreas públicas e de lazer. No capítulo a seguir mostraremos como esses elementos

¹⁵ Realizada em 25/03/2018. Organizada por representantes da sociedade civil no Grupo de Gestão (OUCAB) e CADES Subprefeitura da Lapa.

se apresentam na legislação vigente e o que espera-se para área em relação à suas condições ambientais e de modificações estruturais.

CAPÍTULO 3 – A LUTA PELO ESPAÇO: DO ANSEIO DE DOMINAÇÃO À NECESSIDADE DE APROPRIAÇÃO

Ora, é evidente, agora, que o espaço é político. O espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico.

H. Lefebvre – Espaço e Política, 2008, p. 59

As mudanças propostas para reestruturação espacial da cidade de São Paulo não podem ser compreendidas de maneira desconexa dos novos moldes econômicos, onde a indústria deixa de ser o elemento central e o setor de serviços avança a passos largos, os quais se relacionam à uma economia mundializada seguindo tendências externas, importando modelos para aplicar à realidade local - como procuramos explicitar no capítulo 1 ao retomar o contexto em que nasce o modelo operação urbana.

A inflexão do capital industrial para o financeiro se realiza por meio do espaço, gerando a necessidade de criação de nova infraestrutura, tendo o **espaço** como **condição** para o atendimento dessa realidade. O fenômeno e o espaço urbano “não são, de maneira alguma, fins e objetivos, mas **meio** e instrumento de ação” (LEFEBVRE, 2008, p. 83). Sendo que “todo espaço é **produto**, e que esse produto não resulta do pensamento conceitual” (Idem, p. 139), ele resulta das relações de produção a cargo de um grupo dominante. Desta forma, podemos considerar o espaço como condição, meio e produto.

Este se trata, portanto, de uma realização da humanidade estando lacrado em uma relação temporal, no qual, a sociedade ao se reproduzir produz seu espaço. O entendimento do espaço enquanto produto da sociedade no contexto da “ditadura do consumível”, nos leva ao entendimento do espaço sendo produzido enquanto mercadoria, “por isso que o problema do

espaço-tempo dissociado se coloca hoje em termos revolucionário” (VANEIGEN, 2002, p. 239).

O esforço para integração de São Paulo às tendências econômicas contemporâneas não se faz incluindo seu espaço como um todo, mas apenas fragmentos que atenderão às demandas do grupo dominante que o conduz, Segundo Carlos,

na metrópole de São Paulo, o que aparece aos olhos do observador como diferenciações gritantes no plano da paisagem revela, na realidade, os espaços-tempos da contradição entre os espaços integrado à economia global e as imensas periferias subordinadas e em fase de desintegração” (2009b, p. 304).

Em São Paulo essa integração foi almejada para algumas áreas da cidade, e as operações urbanas propostas buscavam responder a esta demanda do capital selecionando setores da cidade para participarem dessa integração. As propostas de políticas urbanas nos revelam uma articulação profunda entre o Estado e setores da economia. Assim, o direcionamento do capital financeiro e humano dos órgãos públicos municipais se conduz a construção da nova estrutura necessária à realização desses processos econômicos.

A mercadoria espaço que se realiza na forma de produto imobiliário requer “uma outra relação Estado/espaço – pois só ele é capaz de atuar no espaço da cidade mediante políticas que criam a infraestrutura necessária para a realização desse novo ciclo econômico” (Idem).

O entendimento de organização do espaço avança em direção a ideia de produção do espaço, no qual o fenômeno urbano nos aponta como conteúdo à realização da vida. Em uma relação que é intrinsecamente conflituosa são realizadas “políticas espaciais dirigidas pelo processo de valorização do capital em detrimento da realização da vida” (CARLOS, p.93, 2009b). Nesse sentido, produção do espaço enquanto mercadoria impõe o valor de troca sobre o valor de uso.

Desse modo, o espaço se assenta na concepção de propriedade privada, na expansão de reprodução da mais valia e da renda do solo urbano. Este é fragmentado e produzido pelo setor imobiliário, entrando no circuito de produção da riqueza. Os fragmentos da cidade são transformados em produtos imobiliários e comercializados no mercado, como toda mercadoria, só tem acesso se pode pagar, se tem poder aquisitivo para acessar o que deseja.

Contraditoriamente, é assegurado na constituição federal de nosso país o acesso a moradia, porém, neste contexto, fica subsumido à possibilidade de integração enquanto sujeito consumidor, sujeitando a cidadania à condição de consumidor, onde só é cidadão que tem condição de consumir.

Estas relações que podem ser entendidas como abstrações concretas se materializam no plano do cotidiano, sendo que este mostra o que se passa na realidade objetiva e nos possibilita observar o que se apresenta para refletirmos sobre o mundo em que vivemos.

Então, por meio do cotidiano o capitalismo se reproduz enquanto força homogeneizadora, o todo em norma, pautado no consumo. A sociedade do consumo constitui o cotidiano, este, dentro dos novos elementos ou na forma que vão tomando, domina as diferentes esferas de reprodução da vida, a habitação, o lazer, saúde, atividade física, etc. Contudo, o cotidiano é produto e resíduo. Pensando este par dialético podemos compreender que a repetição traz em si o seu outro, possibilita sua negação. A estrutura do mundo da mercadoria se realiza no cotidiano, mas, ao mesmo tempo, abre a possibilidade de seu oposto por esta via, por este nível.

A produção da cidade como mercadoria, que invade a esfera da vida, atinge também o espaço de moradia da população urbana, reduzindo o habitar ao habitat, um plano que revela relações e se constitui em duas dimensões, enquanto consumo no plano do simbólico e do neoliberalismo no plano global.

Habitar é o nível do privado, é o concreto, onde está sua potência. É neste plano do cotidiano que o humanismo se realiza, onde se há a

apropriação, a poesi. A tensão dialética se estabelece na relação entre habitar e habitat. Por sua vez, o urbanismo como ideologia, enquanto discurso de classe, se expressa no habitat, traz a lógica do poder de classe, da classe dominante, do modo de produção por meio da normatização e redução das relações que se estabelecem na cidade.

Podemos verificar essa relação contraditória na área de implantação da OUCAB, expressa pela ambição do mercado imobiliário em reduzir aquele espaço às melhores condições de lucro e a população que o habita e luta para se manter nesta área da cidade vai sendo deslocada.

A várzea do rio Tietê inicialmente (quando das obras de retificação pela Ligth) seria destinada para ser o “pulmão da cidade”, nas palavras de Manoel Seabra na década de 1960. Atualmente verificamos um processo de adensamento e impermeabilização do solo devido às construções. Encontrava-se ocupada por muitos equipamentos públicos e privados, centro de exposição, universidades, centros de compras, sambódromo, hotéis, edifícios de serviços e residenciais, entre outros.

A maior extensão territorial do perímetro imediato da OUCAB fica nesta faixa, em uma área apartada ao sul pela linha férrea e ao norte pelo rio Tietê. Essas cisões no tecido urbano, rio e linha férrea, determinam uma descontiguidade territorial com o restante da cidade, com seu entorno.

A lei dessa operação urbana prevê muitas alterações na área, como a remodelagem de seu eixo viário para promover maior integração e otimização de uso de seus quarteirões ou quadras; obras de drenagem para sanar os constantes alagamentos desta área de várzea; ampliar o adensamento urbano e a oferta de empregos; diversificar os usos do território, assim como, aprimorar a mobilidade, priorizando o transporte coletivo; a recuperação de assentamentos precários e construção de moradias populares,

Para o urbanista José de Souza Alves, gerente de projetos urbanos na SP Urbanismo, entrevistado nesta pesquisa, a prioridade dada à potencialização das várzeas dos rios na cidade de São Paulo está equivocada,

para ele isso deveria ocorrer no centro da cidade, pois em seu entendimento o centro ainda está longe de atingir sua potência máxima.

A fonte de financiamento para as intervenções nesta operação urbana, assim como nas demais que foram propostas na cidade, está centrada na arrecadação de recursos privados por meio da venda de CEPAC. Se o setor privado não comprar os títulos comercializados pelo governo, não há entrada de recursos para a realização das obras prevista. Esta negatividade dessa dependência se evidenciou na OUCAB, a venda de CEPAC foi pífia, logo, as obras planejadas não saíram do papel.

Esta lógica de reestruturação urbana pautada na parceria público privada cria uma relação de dependência na qual o Estado, que deveria atuar como mediador entre os interesses da população e dos investidores, se torna refém das demandas destes em detrimento daqueles, tornando-se ou cumprindo o papel de “um Estado comprometido com a elevação das taxas de rentabilidade pertinentes ao setor privado” (SANTOS, 2015, p. 110).

Em uma analogia vulgar, mas presente no país do futebol, os investidores são os “donos da bola”, se eles não a colocam em campo, não há partida. Nas operações urbanas as intervenções pensadas dependem muito dos investidores privados para acontecer, não exclusivamente em razão dos inúmeros trâmites burocráticos envolvidos. Assim, podemos pensar que “a atuação do poder sobre o espaço também se altera quando a cidade modifica sua participação ou encontra novas funções dentro da realização da mais-valia” como diz SANTOS (2006, p. 107). O que foi legislado, ainda que apresente benefícios à população, só irá acontecer se este fragmento da cidade apresentar alta lucratividade aos investidores.

Ao discorrer a respeito dos entraves para realização da OUCAB, José Alves nos diz: *“ela depende muito da iniciativa privada para acontecer. Ela se autofinancia através da venda de CEPAC... devido à crise e a falta de interesse do setor privado ela não aconteceu. O setor privado optou por investir em áreas que teve certeza que iria obter lucro”*. No caso da cidade de São Paulo, as

áreas prioritárias para os investimentos privados foram no perímetro das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada.

O urbanista entrevistado apresenta outro elemento importante para compreender o lento processo de realização dessa operação urbana, *“ela tem outro problema grave que é o próprio desenho do projeto, ela depende muito de desapropriações. Se olhar o mapa 4 da operação urbana você vai ver que tem um sistema viário todo novo que corta lotes existentes dividindo propriedades, então é preciso desapropriar muitos lotes, muitos terrenos, muitas fábricas, para poder realizar essa operação. Isto eu acho um grande gargalo, um grande equívoco estratégico. Esse afã de redesenhar a cidade acabou imobilizando (o projeto)”*.

O conflito entre o planejado e o possível de ser executado se evidencia no momento em que o entrevistado discorre sobre como deveriam ser as próximas operações urbanas, ele tece críticas aos seus colegas de profissão, *“elas devem permitir maior desenvoltura urbana ... não ficar parcelando o solo, desenhando a cidade como um desejo particular de urbanista. Eu vejo muito uma questão desenho, muito forte na operação urbana e que me desagrada”*. Como diz Debort, “a decisão autoritária, que planeja abstratamente o território como território da abstração” (1997, p. 114).

Posteriormente ele retoma a crítica aos urbanistas ao dizer que *“tem uma visão utópica da arquitetura, dos planejadores, na crença que o bom planejamento depende de um bom desenho para a solução dos problemas. Acredito que não só disso, mas de um monte de outras coisas, de muitas habilidades que vão além da técnica, que envolve as instituições, a transparência das ações, principalmente para atuação dos cidadãos, que podem produzir espaços muitos melhores desde que eles estejam mobilizados”*.

Na reconstrução da materialidade do espaço pela qual o urbanista pretende substituir e suplantar a prática urbana existente, ele encontra aquilo que Lefebvre chamou de **ponto cego**, pois “vive nele, nele se encontra, mas

não o vê, e menos ainda o compreende como tal. Ele substitui, tranquilamente, a *práxis* por suas representações do espaço” (2008, p. 139). Os efeitos dessa elaboração teórica do autor podem ser notados nesta operação urbana pela preocupação exacerbada na remodelagem do espaço, inclusive na reconstituição paisagística da área em detrimento da funcionalidade deste para a população que o habita.

Alves não questiona o sentido de coligação entre os projetos de reestruturação da cidade e a racionalidade capitalista empregada. O que para o urbanista é a maneira de se direcionar o desenvolvimento do espaço urbano, ainda que apresente em sua entrevista elementos que demonstram uma visão de incompatibilidade entre obtenção de lucro pelos investidores e atendimento aos interesses da coletividade. Ainda assim, argumenta que a operação urbana deve ser menos rígida *“deixando um pouco o mercado mais livre, apesar de que acho que o nosso capitalismo não é tão bom, o mercado não é tão desenvolvido e nem tão inovador como eu gostaria”*.

Para nós esta é uma posição coerente com a estrutura deste modo de produção, impregnada por uma ideologia produtivista na qual a manutenção da propriedade privada não é discutida. Buscando caminhos que possam minimizar o efeito segregador do sistema capitalista em sua reprodução por meio do espaço urbano, aponta-se para uma lógica de justiça espacial, mas não se questiona o próprio direcionamento desta reprodução que nega a cidade para muitos, não se aponta no sentido de construção do direito da cidade. Alves diferencia

justiça espacial de direito à cidade, já que a primeira é necessária e fundamental para minimizar as desigualdades socioespaciais, ao mesmo tempo em que permite a manutenção do atual sistema de reprodução do capital, amenizando conflitos e permitindo que, em momentos de crise socioespacial, adquira novo fôlego, com concessões derivadas de lutas sociais, ao sistema capitalista. Já o direito à cidade apontaria para outra possibilidade de sociedade, nesse sentido, colocando-se como uma possibilidade, um devir, a construção de uma nova sociedade a partir de uma inflexão necessária dada pela insustentabilidade da crise capitalista (2017, p. 170).

Para o estudo aqui desenvolvido da problemática urbana, a produção de moradia para classes sociais distintas na mesma área se colocou como questão central. No movimento de reprodução de um fragmento definido da cidade, podemos verificar, neste caso, as relações apresentadas acima no plano das concepções teóricas, em um movimento que nos permite uma compreensão sem perder de vista a realidade estudada.

O Estado como mediador do processo de reprodução do espaço urbano no contexto do modo de produção capitalista define por meio das leis as orientações e o valida produzindo a normatização. A análise das leis que regeram esta operação urbana nos traz elementos importantes para pensarmos algumas relações e a função exigida e executada pelo poder público. A seguir analisaremos elementos das leis da operação urbana Água Branca, destacando as prioridades estabelecidas para o processo de reestruturação e as propostas para construção de habitação, como foco nas moradias populares.

3.1 - Lei 11.774/95 Operação Urbana Água Branca e a (não) provisão de HIS

A lei 11.774/95 que criou a Operação Urbana Água Branca foi instituída no governo de Paulo Maluf, prefeito da cidade no período de 01/01/1993 à 31/12/1996. Outras operações urbanas foram criadas na cidade durante seu governo, como a operação urbana Faria Lima e Centro.

O objetivo geral desta operação urbana era “promover o desenvolvimento urbano e melhorar a qualidade de vida... promovendo a valorização da paisagem urbana, a melhoria da infraestrutura e da sua qualidade ambiental” (Lei 11.774 de 1995). A seguir listamos os objetivos específicos:

1. Ampliação do sistema viário e drenagem área objeto;

2. “Construir, em locais adequados, situados dentro do perímetro, habitações para a população de baixa renda que resida na área da operação urbana, em condições precárias”;
3. “Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos”;
4. “Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias”.

Essa lei ao especificar suas diretrizes urbanísticas, em seu Artigo 4º, propõe a alteração do uso e ocupação do solo para promover o adensamento da área, “visando o controle do uso industrial”, a oferta de empregos no setor de terciário, a construção de unidades residenciais - que neste setor significam a edificação de prédios de apartamentos -, e a “produção de habitações de interesse social para assentamento da **população favelada** residente no perímetro”, que segue o mesmo modelo vertical apesar de conter outro padrão de construção.

O termo população favelada hoje visto como pejorativo, carregado de conotações negativas as quais nos trazem uma noção determinista de condição inata, foi utilizado na lei para designar os moradores que deveriam ser atendidos com HIS.

O Artigo 4º segue fazendo menção à otimização na utilização da oferta do transporte coletivo; “ocupação racional dos grandes terrenos” e ampliação do sistema viário local; expansão do sistema de drenagem; implantar equipamentos coletivos e áreas verdes; melhoria dos padrões paisagísticos; e garantir a participação de proprietários e moradores na formulação, discussão e implantação da Operação Urbana Água Branca.

Este item da lei menciona um problema recorrente na história da região, abordado no capítulo 2, os constantes alagamentos nesta área de várzea do rio Tietê. Quando o rio seguia seu trajeto natural esta era uma área de expansão de suas margens nos períodos de cheia, a retificação de sua calha não eliminou este fator que se tornou um incômodo após a ocupação. Os parques propostos tem, também, como finalidade proporcionar espaços para infiltração das águas pluviais.

O anseio de integrar essa área da cidade ao momento econômico que desponta ao apresentar que estão “visando o controle do uso industrial” e busca-se “oferta de empregos no setor de terciário”. Estes itens nos esclarecem o sentido do processo que se constitui, alinhado à lógica do capitalismo global, a reestruturação local indica a abertura de novas frentes de acumulação e adequação do espaço para atender o desenvolvimento do setor terciário em um momento econômico no qual a indústria deixa de ser o elemento central de reprodução do capital.

Os grandes terrenos remanescentes do período industrial não mais correspondem às necessidades do momento contemporâneo e, portanto, precisam ser transformados em fragmentos menores e ter seu uso destinado a novas funções, as quais devem colocar fragmentos do espaço submetidos à lógica do mercado, abrindo possibilidades de obtenção de renda e mais valia. Um caso ocorrido nessa direção foi a transmutação do lote da Telefônica que se transformou no empreendimento Jardim das Perdizes, um condomínio de alto padrão, como vimos no capítulo 2.

A lei 11.774/95 apresenta em seu primeiro artigo a participação popular dos proprietários de imóveis na área, moradores e investidores privados, contudo, não define como. Podemos perceber que em 1995, no momento de criação desta operação, a legislação não determinava os espaços de participação popular, algo que surge com o Estatuto da Cidade (lei 10.257/11) e como veremos adiante, neste caso será estabelecido com a revisão da lei, isto em 2013.

Esta falta de espaço para participação e mesmo de informação para população local se evidencia na fala de nossa entrevistada, Dulcinéia Pastrello, diretora do Instituto Rogacionista¹⁶. Falando sobre a operação urbana na década de 1990, nos diz *“qual é o problema?! A falta de informação, então eu fiquei sabendo da existência... A gente sabia que ia ter Operação Urbana, porque o pessoal sempre comentava, mas na questão do aspecto viário*

¹⁶ O Instituto Rogacionista é vinculado à igreja católica, presta atendimento à população jovem e adulta de baixa renda do bairro por meio de cursos e atividades de lazer e culturais, se localiza ao lado da estação Água Branca do trem da CPTM.

mesmo. Então, era o que ia mudar no bairro mesmo, de rua, trajeto de carro e etc., nunca chegou aos meus ouvidos que isso também interferia na questão da moradia, e nós aqui sempre tivemos o problema das duas comunidades (favela do Sapo e Aldeinha)”.

As fontes de recursos para financiar o projeto, artigo 1º da lei 11.774/95 indica que a operação urbana deverá “alcançar transformações urbanísticas com **reduzida participação de recursos públicos**”. Esta proposição indica que poderá haver investimentos públicos para condução das transformações em seu perímetro. O autofinanciamento é um dos pilares das operações urbanas, utilizado ideologicamente na construção de seu discurso, este artigo aponta uma contradição naquilo que é estabelecido como essência deste modelo de projeto.

O Artigo 10º da lei estabelece em 1,2 milhão de m² para área edificável adicional, sendo 900 mil destinados a usos não habitacionais e 300 mil para uso habitacional. Segundo seu 4º parágrafo “após a negociação do estoque em sua totalidade, estará configurado o encerramento da Operação Urbana Água Branca”, o que ainda hoje não aconteceu.

A venda desse estoque de solo criado que a lei estabelece é o elemento financeiro proposto para custear as intervenções planejadas, sendo que o valor arrecadado deve ser integrado ao “Fundo Especial de Operação Urbana” para ser aplicado na própria área objeto, onde serão “atendidos os objetivos propostos por esta lei, e na execução das **obras previstas**” (artigo 18, parágrafo 4), vide tabela abaixo.

Programa de Obras da Operação Urbana Água Branca – Lei 11.774/95	
1	Ligação viária entre av. Francisco Matarazzo e r. Tagipuru;
2	Extensão da av. Gustavo Willi Borghof do terminal Barra Funda até a av. Santa Marina;
3	Extensão da av. José de Nelo Lorezon;
4	Extensão da r. Mario de Andrade até a r. Carijós;

5	Passagem em desnível na av. Santa Marina sob os trilhos da linha férrea;
6	Construção de ponte sobre o rio Tietê em continuada à av. Água Preta/Pompéia;
7	Pavimentação e infra-estrutura da av. José de Nelo Lorezon;
8	Pavimentação e infra-estrutura da r. Quirino dos Santos;
9	Reparcelamento e arruamento das quadras 110 e 122 do setor 019 e da quadra 034 do setor 197;
10	Alargamento de passeios públicos e implantação de pistas de estacionamento nas imediações das av. Tomás Edson, Dr. Moisés Kahan e Roberto Boch;
11	Elaboração de diagnóstico e implementação de um programa de revisão dos sistemas de micro e macro drenagem da área de estudo;
12	Elaboração de projeto, construção e financiamento de no máximo 630 HIS para a população favelada residente no interior do perímetro da operação urbana;
13	Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de um edifício para uso de entidades municipais.

Tabela 3: Programa de obras da Operação Urbana Água Branca. Fonte: Lei 11.774/95.

Destaca-se neste plano de obras a prioridade pelas alterações do sistema viário, as quais referem-se os dez primeiros itens. O item 11 se refere aos problemas de alagamentos e o item 12 traz a proposta para construção de HIS.

Para construção de HIS podemos considerar uma proposta bastante tímida e sem objetividade, indica uma quantidade mínima de 630 unidades mas não aborda os encaminhamentos e recursos a serem destinados para tal finalidade.

A seguir podemos visualizar a proposta para participação nesta operação urbana, ou seja, a adesão da iniciativa privada ao projeto:

Gráfico 3: Participação privada na OUAB de 1995 à 2013. Fonte: Caderno de Gestão das Operações Urbanas na cidade de São Paulo.

Inicialmente foram poucas adesões à esta operação urbana, havendo uma ampliação a partir de 2006. Em valores absolutos houve uma arrecadação significativa com a venda de área edificável adicional, R\$1.051,8 milhões, porém bem abaixo da operação urbana Águas Espraiada, R\$5.335,2 milhões, e Faria Lima, R\$3.592,7 milhões. A arrecadação não se reverteu em modificação significativa na estrutura local e nada foi feito para atendimento à população local por meio de HIS.

Existiam duas favelas no perímetro a OUAB quando foi instituída sua criação, a favela do Sapo e a Aldeinha. Ambas foram removidas entre 2008 e 2013, a população foi expulsa da área sob a promessa que seriam atendidas com moradia popular, mas ainda hoje, vinte e três anos após a criação da lei, não foi construída uma única unidade habitacional na área.

Dulcinéia nos fala sobre as remoções: “gente tinha uma favela grande, que era o Aldeinha. Quando eu cheguei aqui, em 1996, ela estava sendo removida pela primeira vez para a construção da ponte Júlio de Mesquita, porque era o interesse das pessoas ali para o Carrefour, só isso”. Faz menção ao hipermercado Carrefour que havia sido construído à época ao norte do rio e a ponte serviria de acesso a ele.

Segundo os gestores do Departamento de Ações Regionalizadas I Centro, da prefeitura de São Paulo, em apresentação no Grupo de Gestão da OUCAB em 04/05/2017, houve um equívoco nos critérios utilizados para

remoção dessas famílias, pois *“Na época de acordo com a Lei 11.774 de maio de 1995 eram previstas a construção de HIS para o reassentamento das famílias, ocorre que por uma falta de entendimento da referida legislação, os moradores foram removidos seguindo os critérios de SEHAB e em sua maioria receberam V.A.H – Verba de Atendimento Habitacional”* (Slides da 13ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão OUCAB).

Esta falta de clareza do processo de implantação da operação urbana expressa o não alinhamento entre os próprios órgãos e departamentos internos da prefeitura para o atendimento da população pobre atingida pelas intervenções, algo que como veremos adiante na análise do processo de implementação das HIS no sub-setor A1, se mantém até os dias de hoje.

O problema de comunicação citado acima ratifica a fala da Dulcinéia ao dizer que as informações não chegavam à população. Era de se esperar já que havia ruídos de comunicação mesmo internamente nos setores da prefeitura. As lideranças locais e representantes no Grupo de Gestão foram responsáveis por promover a difusão das informações sobre os impactos da operação urbana e incentivar a população. A participação da população nas discussões da OUCAB é massiva, seja por meio das eleições para eleger seus representantes no Grupo de Gestão, seja nas audiências públicas, nas reuniões do Conselho de Zeis da Água Branca e do Grupo de Gestão, assim como através de manifestações.

Parte das famílias removidas da favela Aldeinha foram atendidas com moradia em um lugar distante da área onde moravam, no bairro de Barro Branco, perto de Ferraz de Vasconcelos, segundo a Dulcinéia *“longe pra dedeu(sic). Quando chegou lá parecia uma cidade fantasma, quando chegava lá você olhava e estavam as casinhas prontinhas, aquelas mini casinhas que a porta de entrada é aqui e a de saída aqui, então você cruza a casa só dando dois passos você cruza a casa, e mais nada. Uma creche pequenininha, uma escola pequenininha, com pouquíssimos comércios”*.

A retirada dessas pessoas para promover uma limpeza social na área que se pretendia colocar no circuito dos serviços modernos, integrados ao capital internacional, promoveu o processo de gentrificação. Contudo, a

população não se submeteu a isso, Dulcinéia prossegue: *“as famílias foram, o que aconteceu, não tinha como sobreviver, quem dependia de sobreviver de catar da feira, de pedir em farol, eles não tinham como sobreviver. Quem tinha emprego, que naquela época não tinha bilhete único, começaram a perder emprego, porque ia ficar muito caro para o patrão bancar as pessoas para trabalhar na vida da pessoa, aqui ela nasceu e aqui ela trabalha, as crianças estavam na creche aqui. Enfim, as pessoas começaram a voltar, voltar, voltar. Barro Branco ficou meio vazio, daí eles voltaram para favela, porque daí a ponte foi construída, viram que onde eles estavam não interferiu tanto, eles voltaram pra Aldeia”*.

A segunda desocupação da área viria a ser realizada novamente sob o argumento de atendimento por meio da reestruturação urbana pela qual a área passaria, desta vez a justificativa se direcionava ao plano Bairro Novo, o qual indicava a destinação das áreas determinadas como ZEIS à construção de moradias populares. Segundo Dulcinéia: “Quando foi em 2006 para 2007, eles fizeram de novo a retirada da Aldeinha, de novo eles vieram com a história de que tinha que retirar, porque aqui... Então, aí veio à questão do Bairro Novo, então na época da Marta¹⁷”.

O projeto Bairro Novo foi elaborado para alavancar a OUAB que se encontrava em estado de adormecimento, sem a entrada de investimentos e com escassos recursos para intervenções. Este projeto propunha a criação de um local que fosse modelo de integração entre as diferentes classes sociais e os equipamentos públicos da cidade. Ramos (2008) constrói uma análise que supera a superficialidade do discurso do projeto enquanto um bem comum, entendendo aqui o comum em seu sentido de comunidade, e nos apresenta elementos importantes:

a forma de idealização do projeto urbanístico é, essencialmente, ainda autoritária (resquício do planejamento modernista?). Camuflados por uma suposta técnica renovadora, **os projetos legitimam a intervenção**, concebendo o espaço ao bel prazer de seus idealizadores, visando a mercantilização do espaço, e da vida. O Bairro Novo é um produto, um produto capitalista, à venda para quem puder comprar. E quem puder há de querer, já que tantos esforços

¹⁷ Marta Suplicy era a prefeita de São Paulo naquele momento.

convergir para tornar este espaço tecnicamente moderno e avançado, um bairro dos sonhos, referência na cidade.

No bairro dos sonhos, vendido como uma mercadoria, não há espaço para conviver com a diferença. Quem há de querer comprar esta mercadoria deseja conviver com seus iguais e usufruir de paisagens agradáveis aos olhos. A favela cravada em uma de suas portas de entrada se apresentava como um incômodo, uma distorção.

O site da Subprefeitura da Lapa, responsável pelo processo de remoção dos moradores da favela Aldeinha apresenta os argumentos do município para que fosse feita a remoção:

A **invasão** da área junto à Marginal Tietê aconteceu há cerca de seis anos e apresentava um histórico de **risco e insalubridade aos seus ocupantes**, além disso, causava **interferências no viário** devido ao lixo, esgoto ou mesmo protestos após incêndios corriqueiros. O local não contava com rede coletora de esgoto, que empoçava entre os barracos e o lixo acumulado, as ligações irregulares de energia apresentavam grandes riscos de choques elétricos e incêndio. As **árvores mutiladas por cortes irregulares** ou atingidas por incêndios também apresentavam risco para os habitantes do local¹⁸.

Destacamos acima itens que apresentam argumentos já conhecidos para justificar a remoção de favelas. Tratar os ocupantes da área como “invasores” nos remete a ideia de que a propriedade particular é intocável, ainda que a terra não esteja exercendo sua função social. Quem sofre a ação, os removidos, são colocados como motivador da ação, pois, segundo o argumento, estava sendo feito por considerar o ambiente insalubre para aquelas pessoas.

Outro fator que utilizaram para justificar o processo de remoção diz respeito às interferências que os ocupantes da área geravam na circulação de veículos devido às suas manifestações em vias públicas. Ainda, é utilizado o discurso ambiental, o qual foi criado expressando um consenso universal que

¹⁸ Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/lapa/noticias/?p=7456> – acesso em 05/03/2018

permite justificar quase tudo sem fazer contraposições, pois, segundo o texto, as pessoas estavam mutilando as árvores na área da ocupação com suas podas.

A seguir a prefeitura apresenta a solução encontrada para a área: “Após os serviços de limpeza que demandarão centenas de caminhões para retirar o lixo, a Subprefeitura Lapa irá **cercar a área e transformá-la em um jardim**”.

Não foi dada uma solução ao problema de moradia das famílias removidas, as medidas apresentadas pela prefeitura não contemplavam os anseios e necessidades, *“eles tinham que tirar as pessoas. Eles tiraram, aí ofereceram apartamento no Itaim Paulista, novo, e dinheiro. A gente ficou muito no pé deles para eles não aceitarem dinheiro e aceitarem casa, tentar ver, mas daí não deu, porque não queriam ir para o Itaim Paulista, as pessoas pegaram o dinheiro. Quem pegou dinheiro, o que fez, foi formar a favela de Pirituba, aquela que está na Raimundo”¹⁹*.

A remoção da favela Aldeinha foi concluída em 2009 e a área nunca se transformou em um jardim conforme anunciado. Hoje ele está destinado para depósito de asfalto utilizado nas operações de tapa buraco desta região da cidade. A favela do Sapo, posteriormente, passou a ser o alvo, em 2011 teve início sua remoção em um processo que foi marcado por muita truculência e a utilização de “jagunços” para ameaçar os moradores.

A remoção da favela do Sapo se deu em um momento em que as lideranças sociais e população local já estavam com uma tomada de consciência e maior esclarecimento sobre as questões urbanas. A organização e mobilização de forças criou um ambiente bastante conflituoso durante o processo de remoção marcado por muita tensão.

No dia 09/02/2011 por intermédio da SEHAB e da Subprefeitura da Lapa o poder municipal demoliu 17 barracos na favela do Sapo. Segundo os moradores, eles não foram avisados previamente, não receberam notificação e no dia da ação não foi apresentado documento de autorização. Os moradores relatam, ainda, que os representantes do poder municipal não portavam crachá

¹⁹ Avenida Raimundo Pereira de Magalhães. A prefeitura nomeia esta favela de Espama.

ou qualquer outro item de identificação. A remoção foi iniciada com o suporte da polícia militar e da guarda civil metropolitana.

Fotografia 6: Polícia militar fortemente armada para apoiar a remoção dos moradores da favela do Sapo. Fonte: Blog Movimento Água Branca.

A ação só parou devido à movimentação da população. O relato da Dulcinéia nos traz detalhes de como foi este momento:

“em fevereiro de 2011, o pessoal 6h30 da manhã meu telefone toca, o pessoal da comunidade aqui me ligando dizendo assim 'vai acontecer alguma coisa hoje aqui na favela' e eu falei 'por quê?', 'porque está cheio de carro de polícia', e eu falei 'qual polícia?', porque tem muitas né. Se for polícia Militar eu dizia 'se esconde', 'qual polícia?', eles falaram 'é a Polícia Metropolitana, CGE', eu falei 'então é pros barracos', então eles vão mexer no barraco. Então era 20 pras 7h, já começamos a levar as crianças pra creche, a gente tem uma creche lá dentro. Então eu falei 'vai lá e acorda o pessoal, vai lá e acorda o Emerson, a liderança e fala pra eles ficarem de prontidão porque eles vão mexer com os barracos'. E não deu outra, passou 10 minutos, ela volta a me ligar já gritando chorando, já com todo o barulho, eles já... A prefeitura já derrubando os

barracos, entrando na casa das pessoas dormindo, derrubando os barracos, jogando os barracos pra dentro do córrego, não respeitando criança, mulher nem velho e deficiente, nada. E ainda policia pegando o celular, elas estavam... Ligou pra mim chorando e gritando, a gente ouvia uns gritos, e eles falando, pegando o celular e quebrando, celular das pessoas que estavam filmando e falando e eu fiquei desesperada, e aí nada como ter amigos e amigos no lugar certo, eu falo até hoje, liguei para 5 pessoas, um deles era o Abraão do movimento de moradia, liguei para menina que ajuda muito aqui no bairro que é a Jupira, que hoje está no Conselho, você vai conhecê-la, que também conhece muita gente, liguei para o Subprefeito, acordei todo mundo e todo mundo me atendeu, isso que foi lindo. Porque eu liguei e todo mundo atendeu, não teve ninguém que eu liguei e não me atendeu, todo mundo atendeu e eu falei 'ô(sic), eles estão derrubando, tirando barraco na região da Água Branca, do lado da favela do Sapo. E foi o tempo de me trocar e quando eu cheguei aqui já estavam todos aqui, foi muito legal que estavam todos. A Jupira já ligou pro pessoal da Câmara e já trouxe o Carlos Neder, o outro já trouxe o jornal do bairro, o Abraão já trouxe um monte de gente, ele e o Dito já trouxeram um monte de gente também para ver e enfim, a gente fez parafernália para os policiais pararem, principalmente acalmar a comunidade, porque foi um enfrentamento muito feio, daqueles que a gente vê de guerra. A polícia tudo com aquele negócio (???), armas, e a comunidade querendo enfrentar e a gente vendo, porque se soltassem um tiro daqui já era, porque você perde todo controle... Foi, foi um dia que eu vou te contar, para nunca mais esquecer. Aí conseguimos controlar, porque daí com tudo isso o presidente da Câmara Municipal, o pessoal do jornal, o pessoal do (???), conseguimos afastar os policiais, afastamos, começamos a tentar organizar a comunidade, e aí **o cara da prefeitura, que depois a gente descobriu que era um desses malandros** aí, que a gente foi até a delegacia, eu fui com o deputado, não, vereador na época, até a delegacia (???), que ele **entrava armado nas casas**, entrava armado, que ele que tinha (????) as pessoas armado. E a gente descobriu que ele não era funcionário nenhum da Secretaria era sei lá eu o que, contratado para fazer isso aí mesmo”.

Fotografia 7: Evandro, de camiseta branca no centro da foto, contratado pela prefeitura para remover os moradores da favela do Sapo. Foto: Blog Movimento Água Branca.

Uma memória recorrente entre as pessoas que sofreram a ação de remoção ou que de alguma maneira estavam envolvidas com as pessoas da favela, é a presença deste “capanga” que agia como sendo funcionário da prefeitura. Em depoimento que Dona Márcia²⁰ nos relata como se dava a abordagem desse capanga: ***“as vezes ele ia de dia, assim, chegava lá de manhã cedinho, batendo nas portas. Às vezes eu deixava de trabalhar com medo, né? Como eu ia deixar lá... ele derrubava as paredes dos barracos dos outros... Como é que eu vou deixar aqui, correndo o risco de voltar e não ter mais nada... às vezes vinha com a moto, às vezes vinha com outros rapazes e às vezes vinha com a polícia... até a polícia ajudava ele”.***

²⁰ Ex-moradora da favela do Sapo e mãe de três meninas menores de idade na época da remoção da favela. Esta senhora é presente em todas reuniões do Grupo de Gestão.

Esta pressão exercida ocorreu com diversos moradores da favela, o que gerou uma saída de parte deles, foi o caso da D. Márcia, que deixou seu emprego, tirou as filhas da escola e se mudou para casa da irmã em Caraguatatuba. Infelizmente, não conseguiu se estabelecer na cidade, sem emprego, morando “de favor” e com suas filhas fora da escola, resolveu voltar para São Paulo. Inicialmente ficou hospedada na casa da sua mãe, depois mudou para um quarto e cozinha no Jardim Paulistano, zona norte da cidade de São Paulo, posteriormente mudou-se diversas vezes por bairros da periferia na espera por uma moradia da prefeitura, onde se encontra cadastrada há anos.

Os grupos organizados e moradores da favela fizeram o levantamento de quem era o suposto capanga, e reunindo informações com outros grupos de luta por moradia descobriram que ele atuava também em outras favelas. Segundo o blog Movimento Água Branca, produzido por lideranças sociais que atuam na OUCAB, o nome dele é Francisco Evandro Ferreira Figueiredo. Ainda, segundo o blog, “A própria superintendente de Habitação Social da Secretaria Municipal de Habitação, Elizabete França, em reunião com o vereador Carlos Neder teria confirmado a contratação do funcionário: **“Evandro foi contratado para derrubar casas, para tirar as pessoas da favela”**, admitiu²¹”.

Em 2012 a remoção da favela do Sapo foi concluída pela prefeitura e as famílias optaram por serem cadastradas e aguardar por um imóvel ou receber um valor que variava em torno de R\$1.500 para quem morava sozinho e R\$3.600 para quem tinha família.

A demora para construir as moradias para a população levou, em 2017, à reconstrução de barracos à margem do córrego Água Branca, na favela do Sapo. Algumas pessoas que passaram a ocupar a área tem o termo de compromisso que a prefeitura entregou para assegurar uma unidade nas HIS que devem ser construída pela OUCAB, mas, segundo eles não há mais o que esperar, não têm mais como aguardar – ouvimos diversos relatos nesse

²¹ Blog Movimento Água Branca, disponível em <http://movimentoaguabrancasp.blogspot.com/2011/08/novamente-o-jagunco-da-sehab.html> - acesso em 10/07/2018.

sentido nas reuniões do Conselho de ZEIS da Água Branca, assim como nas reuniões do Grupo de Gestão.

A ocupação nas margens do córrego Água Branca foi feita por meio de construções de palafitas extremamente vulneráveis. No dia 20/03/2017 durante uma forte chuva, 10 barracos foram arrastados pela água. Sofia, uma garotinha de 1 ano e 9 meses, havia chegado da creche e estava dentro do barraco com a mãe e avó quando este foi levado pela correnteza. A criança chegou a ser resgatada com vida pelos moradores e encaminhada ao hospital, mas faleceu²².

Fotografia 8: Moradores retiram madeiras dos barracos destruídos pela chuva. Foto do autor, 25/03/2018.

Muito se tem discutido sobre a remoção dessas famílias, havendo grande pressão do Ministério Público sobre a Subprefeitura da Lapa, mas até

²² Portal G1: “Mãe chora morte da filha em enchente de SP”. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/mae-chora-morte-da-filha-em-enchente-de-sp-quando-corri-para-pegar-la-ela-afundou.ghtml> - acesso em 24/03/2011.

este momento a favela continua estabelecida e a população segue sem atendimento à demanda de moradia.

3.2 - Debate no Conselho de ZEIS da Água Branca: riscos das ocupações precárias e a necessidade imediata de morar

A pauta central da reunião do Conselho de ZEIS da Água Branca, realizada em 27/09/2017, foi a ocupação das margens do córrego Água Branca, na favela do Sapo. Estavam coordenando a mesa: Gonçalo (Sehab), Marina Campos (Assistente Social, DEAR, Centro) e Jupira (Moradora da Água Branca e representante no Grupo Gestor). Contou com a participação de cerca de 70 moradores, muitos dos quais ocupam atualmente as margens do córrego.

A mesa manifestou preocupação com a ampliação das moradias que estão sendo construídas nas margens do córrego Água Branca, ressaltaram que as famílias que estão fora do cadastro já realizado, não serão atendidas pelos programas de habitação, e a ocupação desta área não resultará em abertura de novo cadastramento. Segundo a mesa, cerca de 30 mil cidadãos estão no cadastro dos programas habitacionais.

Durante o mês de agosto e setembro a defesa civil notificou os moradores para desocupar as margens do córrego. A área ocupada fica às suas margens, próximo a desembocadura no rio Tietê. Nos dias de chuvas fortes o volume de água é muito grande, há riscos das casas serem invadidas ou mesmo levadas pelas águas.

A Jupira (representante da sociedade civil no Grupo de Gestão da OUCAB, especificamente dos moradores da Água Branca, orientou os moradores que ocupam a área que se reúnam e avaliem o que querem mantendo a ocupação (lutar por moradia, conseguir “aluguel social”) e quais as consequências que poderá ter - desocupação à força (embates com a polícia) e risco nos períodos chuvosos, vale destacar que este problema não esteve presente nos últimos meses devido a um período de meses extremantes secos,

com longos períodos sem chuvas significativas. Contudo, os meses mais chuvosos nesta região, entre dezembro e março, está chegando.

Fazendo considerações sobre a truculência da polícia quando houveram as desocupações na área, momento que gerou comentários entre a plenária, pois muito estavam presentes nesses momentos, a Jupira solicitou que recordassem a história e avaliassem a possibilidade de novos embates.

Neste momento um morador, “Felipinho”, se manifestou argumentando que as pessoas que estão lá não tem para onde ir, que não é uma escolha. **“Não vamos desocupar, essa é nossa posição. Pode vir a polícia, temos advogado. O movimento de moradia falou que é só ligar para eles”.**

A mesa questionou, pois ele está entre as famílias cadastradas para receber moradia e ainda assim voltou a ocupar. Contudo, o morador expressou indignação devido ao tempo de espera para entrega das moradias, que sequer tiveram suas obras iniciadas. Foi bastante rude e duro com as pessoas da mesa, inclusive ameaçando a Jupira ao dizer que se a polícia vier ela será a primeira que irão atrás, que todos vão morar na casa dela.

Hemelin, moradora da favela do Sapo, questiona o fato que seus pais estão cadastrados mas que ela não, mesmo sendo moradora desde a época das remoções e cadastramento para o programa de moradia, quando ainda morava com os pais. Mas agora tem sua própria família e permanece no Sapo sem direito a ser incluída, por isso, ela apresenta argumento baseado em informações do Movimento de Moradia que tem direito de ser incluída. A luta que querem é por moradia e não por auxílio aluguel. Jupira falou sobre isto considerando o que a legislação apresenta como “adensamento familiar”, que estão levando a questão para os debates do Grupo de Gestão.

Duas posições muito claras se apresentaram, de um lado os porta vozes da Secretaria de Habitação, manifestando que o Secretário não irá atender ninguém, que está criando novas moradias nas áreas, sendo que esta já foi desocupada e as pessoas que estavam ali estão para receber seu apartamento no setor A1.

Os moradores que argumentam não ter para onde ir, divididos entre aqueles que têm o “termo de moradia” e reclamam da demora para receber a

unidade habitacional e aqueles que não estão cadastrados no programa de moradia. Em ambos grupos, os moradores manifestaram grande descrença na construção dos prometidos apartamentos, questionando os prazos e, conseqüentemente, expressando descrédito tanto nos representantes da prefeitura quanto nos representantes da sociedade civil no Grupo de Gestão da OUCAB.

A pressão exercida pela prefeitura para que os moradores desocupassem as margens do córrego não é seguida por soluções para moradia a esta população. A construção de HIS encontra-se ainda hoje em fase de obtenção de licenças e não há prazo para que se efetivem, não há em um horizonte próximo a perspectiva de solução do problema.

3.3 - Da mobilização popular à revisão da lei: conquistas e continuidades na lei 15.893/13

Como já abordado, a Operação Urbana Água Branca aprovada em 1995 chegou ao ano de 2013 com pouca adesão do setor imobiliário, além de não ter conseguido realizar as intervenções prevista. A lei se encontrava desatualizada em relação ao Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo e da lei federal que definiu o Estatuto da Cidade. Estes foram os elementos centrais para propor a alteração legal dessa operação urbana. As discussões através das audiências públicas passaram a ser realizadas em 2011 e a nova lei, nº 15.893, foi sancionada em 2013 durante a gestão do prefeito Fernando Haddad.

A população da Água Branca e da Barra Funda que vinham se envolvendo com o que estava acontecendo em relação às transformações da área, tiveram participação determinante no processo de revisão da lei. Algumas lideranças, como a Dulcinéia, foram fundamentais para promover a articulação dos moradores e para envolver outros órgãos públicos e setores da sociedade, fortalecendo a luta por moradia e por equipamentos públicos.

Na entrevista, Dulcinéia fala sobre a articulação com o vereador Nabil Bonduki e com o setor de habitação do Ministério Público, o que foi fundamental para compreender quais dos interesses dos moradores eram possíveis serem incorporados na lei e como isso deveria acontecer. A população se mobilizou e participaram de maneira ativa nas audiências públicas, as quais sempre tiveram grande número de moradores que se preparavam com antecedência nas reuniões do conselho de ZEIS da Água Branca e em reuniões realizadas no Instituto Rogacionista.

O impacto gerado pela remoção das favelas do Sapo e Aldeinha despertou em seus moradores a necessidade de articulação para enfrentar a luta pelos seus direitos. Utilizaram os espaços públicos de debate de revisão da lei para expressar seus interesses, conforme nos aponta Teixeira,

com a primeira audiência pública a sociedade civil vai se organizando. As associações de bairro se unem nessa etapa do processo para entender as demandas de toda a região afetada. Esse entendimento e articulação passam a reverberar na produção da lei da OUCAB (2014, p. 79).

A população conseguiu bons resultados com a mobilização, o que resultou na inclusão de suas demandas em itens da nova lei. Abaixo listamos alguns desses itens destacando o que apresenta em relação a moradia para população de baixa renda.

A lei nº 15.893 foi sancionada em 07 de novembro de 2013, incorporou e definiu no escopo intervenções, obras previstas na lei 11.794/13 e com os recursos obtidos no seu período de vigência. Estes itens foram estabelecidos no artigo 8º, o qual definiu também a sequência de implantação, ou seja, as prioridades das obras a serem realizadas, conforme apresentado a seguir:

Programa de intervenções utilizando recursos obtidos com a lei 11.774/95	
1	Obras de drenagem dos córregos Água Preta e Sumaré
2	Construção de 630 unidade de habitação de interesse social
3	Prolongamento da avenida Auro Soares Moura Andrade

4	Reforma e requalificação dos conjuntos habitacionais existentes no subsetor A3
5	Extensão da avenida Pompéia até a avenida Auro Soares de Moura Andrade

Tabela 4: Programa de intervenções utilizando recursos obtidos durante a vigência da Lei 11.774/95. Fonte: Lei 15.893/13.

Destacamos do artigo 8º o seu inciso II, que apresenta a seguinte redação:

a construção de, no mínimo, 630 unidades habitacionais de interesse social, dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada, com atendimento preferencial dos moradores das Favelas Aldeinha e do Sapo, incluindo a aquisição de terras para esta produção.

Podemos aqui apontar uma das vitórias da população ao conseguir manter esta prioridade da lei anterior e para a qual já havia obtido recursos financeiros. Contudo, ainda que aja recurso em caixa, hoje, cinco anos após a promulgação da lei de 2013 e vinte anos após a lei de 1995, ainda não se realizou nem mesmo a licitação para iniciar as obras.

O inciso IV do 8º artigo discorre sobre a “reforma e requalificação do Conjunto Água Branca, Conjunto PROVES Água Branca, do conjunto FUNAPS Água Branca e do conjunto Vila Dignidade”. Estes itens foram “herança” da lei de 1995. Estas obras chegaram a ser iniciadas, em 2016, mas foram paralisadas no ano seguinte, inacabadas e sem resolver os principais problemas dos prédios. Nos encontros do Grupo de Gestão esse assunto é recorrente por parte dos moradores, entretanto, não foi colocado na pauta de nenhuma reunião no último ano.

Com o intuito de promover a ocupação do perímetro da área com diferentes classes sociais, a lei estabeleceu que os empreendimentos imobiliários deveriam conter unidades habitacionais incentivadas, a qual é definida em seu artigo 5º Inciso IX como sendo: “a unidade habitacional com área privativa mínima de 45m² e máxima de 50m², dotada, no máximo, de um sanitário e de uma vaga de estacionamento”. Nas diretrizes da lei, em seu 7º artigo Inciso III propõe “estimular a utilização de estoques de potencial adicional de construção para a construção de unidades habitacionais

incentivadas”. A inclusão desses itens procurava evitar a construção apenas de imóveis de alto padrão, contudo, como veremos adiante, foi visto pelo mercado imobiliário como uma limitação em sua atuação.

Os artigos 6º e 7º desta lei estabelecem respectivamente, seus objetivos e diretrizes, a quais trazem sua perspectiva de reestruturação para área e sua concepção de urbanização, que apesar do discurso da cidade para todos, coloca até mesmo a preocupação paisagística a frente do problema objetivo da população que é a construção de moradia popular. No Inciso VIII dos objetivos há a proposta de “promover a melhoria das condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais do perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido”.

No Inciso IX, ainda tratando dos objetivos desta lei, apenas em seu último item dispõe sobre a construção de moradias para a população de baixa renda:

produzir unidades habitacionais de interesse social, promover regularização fundiária e obras de reurbanização para o atendimento da demanda habitacional de interesse social existente no perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido.

Nas diretrizes da lei as HIS também aparecem apenas no último inciso, XVII, do 7º artigo, que diz: “investir na provisão de Habitação de Interesse Social e na urbanização de assentamentos precários no perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido”.

O programa de intervenções da Operação Urbana Consorciada Água Branca é apresentado no artigo 9º da lei, nele podemos verificar a inclusão da construção de corredores de ônibus e ciclovias, aspectos que se tornaram marcas da atuação do governo de Hadad na prefeitura de São Paulo devido a sua ampla aplicação na cidade, o que trouxe um avanço no uso de meios de transporte coletivo e não motorizado. Abaixo apresentamos um quadro das intervenções prevista por essa lei:

Programa de intervenções da OUCAB, lei 15.983	
1	Aquisição de terras e produção de HIS atendendo até 5.000 famílias, prioritariamente as que forem atingidas pelas intervenções desta lei
2	Reurbanização de favelas no perímetro imediato e expandido desta OUC
3	Implantação de equipamentos sociais, sendo no mínimo 10 centros de educação infantil; 2 escolas municipais de educação infantil; 4 escolas municipais de ensino fundamental; 1 escola de ensino médio; 2 unidades básicas de saúde e 1 com atendimento ambulatorial
4	Sinalização de vias e enterramento de redes
5	Execução de obras de drenagem nas bacias hidrográficas da OUCAB
6	Ampliação e melhoria do sistema de transporte coletivo por meio de corredores de ônibus
7	Levantamento do patrimônio cultural
8	Interligação de corredor viário da Zona Noroeste
9	Implantação do programa imposto pelo licenciamento ambiental
10	Transposição em desnível das ferrovias existentes para meios não motorizados
11	Construção de alças de acesso à ponte Júlio de Mesquita Neto

Tabela 5: Programa de intervenções da OUCAB, lei 15.893/13.

Destacamos aqui o inciso I e II do artigo 9º pois estes tratam do atendimento à demanda de moradia popular, também uma conquista obtida por meio da reivindicação dos moradores nas audiências. No artigo 9º inciso I, estabelece a:

aquisição de terras e produção de Habitações de Interesse Social no perímetro da Operação Urbana Consorciada e em seu perímetro expandido, sendo prioritário o reassentamento das famílias atingidas pelas obras previstas no programa de intervenções no perímetro da OUC, **atendendo até 5.000 famílias.**

No inciso II o artigo 9 trata da reurbanização de favelas no perímetro da OUC e em seu perímetro expandido, a inclusão deste item foi importante pois

os recursos obtidos pela arrecadação em operações urbanas devem ser aplicados em seu perímetro, com a criação do perímetro expandido abre-se a possibilidade de intervenções nas favelas próximas do perímetro imediato, favorecendo seus moradores e criando um mecanismo que distribui de forma mais ampla os recursos arrecadados.

A lei 15.893/13 avançou em relação à legislação anterior desta operação urbana ao definir não apenas o que se propunha fazer em relação à construção de habitação popular, mas estabelecendo também os recursos que seriam destinados a esta finalidade. Seu artigo 12 define que, dos recursos arrecadados com a venda de exceção por meio do CEPAC, deverão ser destinados à construção e recuperação de HIS o percentual de 22%, os quais deverão ser destinados à construção e recuperação de Habitações de Interesse Social, também, para reurbanização de favelas. Destes recursos 35% deverá ser destinado à aquisição de terras.

O 1º parágrafo desse artigo trata do atendimento das famílias moradoras de habitações subnormais, que deve ser prioritário, e proporcionar sua reinserção no perímetro da OU por meio da provisão de HIS. Em seu segundo parágrafo, o artigo 12 estabelece que não necessita pagamento de CEPAC para utilização de área adicional de construção para produção HIS na área de abrangência da lei.

Para o subsetor A1, composto exclusivamente por terrenos públicos, foram definidas regras específicas e são apresentadas no artigo 47 da lei 15.893/13, em seu caput dispõe que a área será objeto de plano específico de reurbanização, algo que seria realizado através concurso público entre fevereiro e maio de 2015.

A destinação da área desse subsetor ficou distribuída da seguinte maneira: 20% para o sistema viário; 40% de áreas verdes; 15% para uso institucional; e 25% da área para empreendimentos imobiliários – parágrafo primeiro do artigo 47. Em seu terceiro parágrafo este artigo estabelece que o

mínimo de 80% da área construída computável deve ser para uso residencial, sendo que destes 40% para construção de Habitações de Interesse Social.

O setor A da OUCAB foi dividido em 3 subsetores, sendo que o subsetor A2 composto exclusivamente por terrenos públicos abriga o Centro de Treinamento da Sociedade Esportiva Palmeiras e, ao lado, o Centro de Treinamento do São Paulo Futebol Clube, ambos clubes de futebol profissional.

Nos debates para revisão da lei havia setores da sociedade e vereadores que defendiam a imediata devolução destes terrenos para o município e a implantação de um parque, mas a redação final da lei não determinou a entrega do terreno, ficando assim: “deverão, quando devolvidas à posse do Município, ser incorporadas ao parque urbano a ser criado no subsetor A1”.

Contudo, a concessão do terreno ocupado pelo São Paulo F.C., que inicialmente era de 20 anos e terminaria em 2022, foi ampliada pela câmara municipal em agosto de 2017 por mais 20 anos, prorrogáveis por mais 20 anos. A concessão do terreno ocupado pelo Palmeiras tem duração de 90 anos. Segundo avaliação do professor Nabil Bonduki, na época vereador no município de São Paulo, este foi um dos retrocessos que esta lei permitiu ao favorecer entidades privadas em detrimento dos interesses dos cidadãos²³. Os moradores da favela do Sapo, que fica encostada no muro do CT do São Paulo, reclamam da falta de acesso aos clubes e do isolamento destes em relação aos problemas da comunidade.

O processo de revisão desta lei ficou marcado pela participação massiva da sociedade civil, participaram das audiências públicas, promoveram reuniões entre os moradores, cobraram audiências temáticas para compreender os termos técnicos de que o projeto tratava. Esta presença e mobilização foi determinante para que tivessem suas demandas incorporadas na legislação.

²³ Avancos e retrocessos na Operação Urbana Água Branca. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/avancos-e-retrocessos-na-operacao-urbana-agua-branca-4691.html> - acesso em 20/09/16.

Entre o PL 505/2012, enviado ao legislativo no último mês do governo de Gilberto Kassab na prefeitura de São Paulo, e a promulgação da lei pelo então prefeito Fernando Haddad, muitos foram os debates nas audiências públicas e no plenário da câmara municipal. Destacamos a seguir alguns itens que a lei 15.893/13 estabeleceu:

- a) Definição do percentual de 22% do total valor arrecadado com a venda de CEPAC a ser gasto com HIS;
- b) Criação de um perímetro expandido, possibilitando atender demandas de reurbanização de favelas com os recursos da operação urbana além do seu perímetro imediato;
- c) Ampliação da participação da sociedade civil por meio da criação do Conselho Gestor;
- d) Inclusão das unidades habitacionais incentivadas, que tem por finalidade evitar a construção apenas de imóveis de alto padrão e assim criar uma área destinada apenas a população de alta renda;
- e) Determinação da construção de 20 equipamentos coletivos, sendo escolas, unidades de saúde e parques;
- f) Ampliação do valor do CEPAC, elevando a meta de arrecadação;
- g) Reafirmação das obras de drenagem nos córregos localizados no perímetro;
- h) Redução dos CEPAC não residencial e ampliação dos CEPAC residencial.

A criação da nova lei foi um importante momento deste processo, contudo, o desenrolar de sua implantação tem nos mostrado que foi apenas um momento da luta que a população precisaria travar para ter suas demandas atendidas, não a única. A fim de compreendermos como se dado a participação popular na luta pela implantação da lei, analisaremos no próximo item a atuação do Grupo de Gestão desta operação urbana.

3.4 - Grupo de Gestão da OUCAB: espaço de decisões coletivas ou de legitimação das ações unilaterais do Estado?

O Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Branca foi instituído pelo artigo 61 da Lei 15.893/13 e regulamentado como órgão deliberativo pelo Decreto municipal nº 54.911/14. É coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e secretariado pela SP-Urbanismo.

Este colegiado é composto por 18 membros e tem distribuição paritária de seus componentes, são 9 representantes do governo municipal, designados pela prefeitura, e 9 representantes da sociedade civil, para todos há um representante titular e um suplente. Distribuídos da seguinte maneira:

Representantes do governo municipal no Grupo de Gestão – OUCAB	
1	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
2	SP-Urbanismo
3	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
4	Secretaria Municipal de Transportes
5	Secretaria Municipal de Habitação
6	Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente
7	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras
8	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico
9	SP-Obras

Tabela 6: Representes do governo municipal no Grupo de Gestão da OUCAB. Fonte: Lei 15.893/13.

Abaixo apresentamos as esferas da sociedade civil representadas no Grupo de Gestão da OUCAB:

Representantes da sociedade civil no Grupo de Gestão – OUCAB	
a	Organizações Não Governamentais com atuação na região
b	Entidades profissionais, acadêmica ou de pesquisa com atuação em questões urbanas ou ambientais
c	Empresários com atuação na região
d	Movimentos de moradia com atuação na região
e	3 representantes de Moradores ou trabalhadores do perímetro imediato da OUCAB
f	2 representantes de Moradores ou trabalhadores do perímetro expandido da OUCAB

Tabela 7: Representes da sociedade civil no Grupo de Gestão da OUCAB. Fonte: Lei 15.893/13.

Os representantes dos moradores, dos trabalhadores e dos movimentos de moradia são eleitos por voto direto para um mandato de dois anos, os demais membros também cumprem um mandato de dois e são escolhidos pelos seus pares. As eleições para escolha dos representantes no Grupo de Gestão têm demonstrado forte engajamento da população, a última eleição, realizada em 05 de agosto de 2018, contou com o voto de 1.620 eleitores. Esta participação nas eleições, expressa a vontade popular de se fazer ativa nas esferas de realização da política do espaço desta área da cidade, algo que podemos verificar também na participação massiva e constante da população nas reuniões desse grupo.

Os representantes elencados nos itens a, b e c são eleitos pelos seus pares, respeitando as regras previstas em edital específico elaborado pela Comissão Eleitoral.

O Regimento Interno do Grupo de Gestão foi elaborado em sua primeira reunião e promulgado em 24 de junho de 2014. Neste documento ficou definido que colegiado tem como competência:

Competências do Grupo de Gestão	
1	Definir as prioridades e acompanhar a implementação do Programa de Intervenções da Lei 15.893/13
2	Acompanhar e propor aprimoramento dos planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenção
3	Identificar e propor formas de atuação do Poder Público capazes de potencializar a consecução dos objetivos da OUCAB
4	Propor, caso necessário, revisão da Lei 15.893/13
5	Promulgar seu regimento interno assim como propor revisões a este
6	Acompanhar as dúvidas e encaminhamentos relativos à aplicação da Lei 15.893/13

Tabela 8: Competências do Grupo de Gestão da OUCAB. Fonte: Regimento Interno Grupo de Gestão.

Segundo o regimento interno, cabe a este grupo as seguintes atribuições:

1. Deliberar sobre as matérias constantes da pauta de reunião, bem como sobre os assuntos que lhes forem submetidos pela coordenação;
2. Proferir votos em deliberações;
3. Propor à Coordenação o exame de assuntos pertinentes ao Grupo de Gestão.

Procuramos apresentar acima algumas especificações legais e de responsabilidades do Grupo de Gestão para que nos permita compreender os encaminhamentos das discussões que tem sido realizada neste espaço de debate e deliberações, assim como, para pensarmos as possibilidades e limites da participação popular nas decisões tomadas.

Entendemos este grupo como um espaço político no qual a população pode expressar seus pontos de vista, anseios e contestar decisões e encaminhamentos do poder municipal, contudo, como veremos adiante, não

tem se mostrado capaz de garantir que as necessidades priorizada pela população carente sejam atendidas.

Não temos a pretensão de catalogar todas as discussões realizadas pelo Grupo de Gestão desde sua criação, assim como, não optamos por seguir cronologicamente a sequência das reuniões. Discutiremos a seguir os resultados de algumas reuniões que trouxeram temas importantes para o objetivo deste trabalho, buscando compreender se os recursos obtidos com esta operação urbana estão sendo utilizados para favorecer os interesses da população carente de seu perímetro e dos cidadãos paulistanos de forma geral.

A partir disso, buscamos dados nas atas e slides de todas as reuniões ordinárias e extraordinárias, além das audiências públicas realizadas a partir da promulgação da lei 15.893/13, acompanhamos presencialmente as reuniões e audiências públicas realizadas entre junho de 2017 a junho de 2018, nas quais buscamos analisar, especialmente, os encaminhamentos para construção de moradias popular; atendimento prestado às famílias removidas das favelas do Sapo e Aldeinha; implementação do programa de intervenções; participação popular nas políticas do espaço neste fragmento da cidade e os resultados que têm obtido; para onde são direcionados os esforços e quais os objetivos dos representantes do poder municipal neste grupo.

Na primeira reunião extraordinária realizada no Grupo de Gestão da OUCAB, em 02/07/2014, foram apresentados à população os objetivos da operação urbana, este espaço passa a se consolidar enquanto local de debate e construção das políticas de espaço dessa área. Neste encontro foram destacados pontos como: reestruturação viária, com abertura de novas ruas; melhoramentos urbanísticos por meio das fachadas ativas; conexão entre os sistema público de transporte e ampliação das ciclovias; espaços públicos e equipamentos, contendo controle de gabarito no entorno das praças públicas; adensamento populacional controlado e exploração dos recurso advindos da venda de adicional construtivo; drenagem e meio ambiente, com destaque aos

parques lineares proposto, sendo um às margens do córrego Água Branca; Habitação de Interesse Social.

Nessa reunião foi apresentado o plano de intervenções previsto pela Lei 15.893/13 e detalhado cada item desta lei por meio de imagens, uma apresentação que indicava a cidade arquitetada, pensada enquanto espaço vazio, sem formas materiais já existentes e sem as relações e contradições contidas. Apresentamos a seguir algumas das imagens utilizadas.

DRENAGEM E MEIO AMBIENTE – CÓRREGOS E PARQUES

Figura 3: Perspectiva apresentada em reunião do Grupo de Gestão em 02/07/2014. Fonte: SP-Urbanismo

Fotografia 9: Margens do Córrego Água Branca em 24/03/2018. Foto do autor.

O programa de intervenção da OUCAB indica a construção de até 5.000 unidades de HIS e apresenta as intervenções em núcleos habitacionais já existentes no perímetro por meio de programas de reurbanização ou remoção de favelas, uma proposta audaciosa em comparação às demais OU vigentes na cidade de São Paulo que não criaram dispositivos legais direcionados para atendimento deste tipo de demanda.

Figura 4: Áreas apresentadas para a construção de até 5.000 HIS previstas na OUCAB.

A figura 5 apresenta os locais no interior do perímetro da OUCAB que os estudos da SP-Obras indicou serem adequados para construção de HIS. Uma realidade que mostra cada vez mais distante de se concretizar, já que nem as HIS previstas na lei de 1995, que já contam com recurso em caixa, foram construídas

Uma série de equipamentos públicos foram previstos nesta operação urbana. Os moradores da favela do Sapo e dos conjuntos habitacionais contidos no subsetor A3 não contam com nenhuma escola próxima. As crianças e adolescentes moradores da área precisam ir estudar na Freguesia do Ó, que fica ao norte da Marginal Tietê ou na Lapa, ao sul da linha férrea. Abaixo são apresentados os equipamentos públicos previsto pela lei, que inclui escolas:

Figura 5: Equipamentos públicos previstos para serem construídos na OUCAB.

A apresentação inicial da OUCAB foi replicada para a população em audiência pública realizada no dia 19/07/2014. Muitos dos anseios e desejos da população da área foram incluídos na Lei e estes foram apresentados e bem recebidos pela população, que viu materializada a luta que vinham construindo. Contudo, o fosso entre o legislado e o realizado iria se apresentar posteriormente, mostrando à população que aquele era apenas o início da luta no/pelo espaço que precisariam travar para terem suas demandas atendidas.

Na apresentação da 2ª reunião extraordinária do Grupo de Gestão da OUCAB, realizada em 04/08/2014, após a audiência pública, trouxe a relação das obras projetadas e o custo para implantação. Habitação foi o primeiro item abordado, ainda que não fosse o primeiro na ordem de prioridade da lei que trouxe nesta classificação os problemas de drenagem, representa o interesse direto da população moradora desta área e que a ocupam em condições consideradas subnormais, sem infraestrutura e segurança mínima.

Figura 6: Valor previsto para o plano de prioridades da OUCAB. Fonte: SP-Urbanismo

A lei desta operação urbana assegura a destinação de 22% dos recursos advindos da venda de CEPACs para contemplar os itens relacionados à habitação. Nessa reunião foi apresentado que seriam construídas 1.250 unidades de HIS, com gasto total de R\$119 milhões; R\$ 106 milhões para aquisição de terra para produção habitacional; R\$ 80 milhões para intervenções em núcleos habitacionais. Totalizando R\$305 milhões, considerando que isto representa 22% total previsto para ser arrecadado em leilão de CEPAC, temos uma perspectiva total de R\$1.387 milhões.

Na instituição da Lei 15.893/13 foi incluída uma nova ponte sobre o rio Tietê ligando à avenida Raimundo Pereira de Magalhães apresentada nesta reunião, o que se mostrou um item bastante controverso do ponto de vista das prioridades. Ainda que o governo municipal argumente que se trata de um elo viário importante para criação de corredores de ônibus, se evidencia esta como uma demanda das incorporadoras e investidores imobiliários, pois esta ponte será construída criando uma transposição sobre o rio que dará acesso do bairro denominado Nova Lapa ao Shopping Tietê. Esta região tem sido alvo do mercado imobiliário, que ao sul do rio tem construído empreendimentos de alto

[illegible]

Na terceira reunião extraordinária do Grupo de Gestão, importantes questões foram apresentadas e debatidas: bloqueio dos recursos da OUAB por meio da ação civil pública impetrada pelo Ministério Público; quadro de valores estimados para implantação da OUCAB; disponibilização do primeiro lote de CEPAC na CVM; e apresentação de projetos para área da CET (Subsetor A1).

132

empregados nas obras prioritárias desta lei. A ação foi acatada e os recursos permanecem bloqueados.

Em reunião técnica realizada entre o ministério público e representantes da SP-Urbanismo, os dados financeiros elencados abaixo foram apresentados, os quais nos permitiram algumas elaborações que os seguem.

	Saldo Financeiro	Arrecadação
31/12/02	-	
31/12/03	3.278,00	3.278,00
31/12/04	6.233,00	2.955,00
31/12/05	9.486,00	6.531,00
31/12/06	12.717,00	6.186,00
31/12/07	32.841,00	26.655,00
31/12/08	49.516,00	22.861,00
31/12/09	75.619,00	52.758,00
31/12/10	105.514,00	52.756,00
31/12/11	149.192,00	96.436,00
31/12/12	284.027,00	187.591,00
31/05/13	341.606,00	154.015,00

Tabela 9: Movimentação financeira da OUAB entre o final de 2002 e o momento da ação do Ministério Público, em maio de 2013, para solicitar o bloqueio dos recursos. Fonte: Ação Civil Pública.

Os dados acima nos mostram que esta operação urbana tinha uma arrecadação inerte até o ano de 2012, como vimos anteriormente foram poucas as adesões, as quais passaram a ser mais significativas durante o período de avanço do mercado imobiliário em São Paulo, o dito *boom* imobiliário, entre os anos de 2010 e 2013.

RESUMO DA MOVIMENTAÇÃO ATÉ 31/05/2013	
ENTRADAS	R\$ 370.885.072,82
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$ 313.942.896,24</i>
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$ 56.942.176,58</i>
SAÍDAS	(R\$ 29.279.490,64)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>(R\$ 20.510.670,25)</i>
<i>Taxa de Administração</i>	<i>(R\$ 3.901.793,62)</i>
<i>Desapropriação</i>	<i>(R\$ 4.656.705,58)</i>
<i>Outras Despesas</i>	<i>(R\$ 210.321,19)</i>
SALDO DISPONÍVEL	R\$ 341.605.582,18

Tabela 10: Recursos arrecadados x recursos utilizados na OUAB. Fonte: Ação Civil Pública.

A tabela 10 nos apresenta uma entrada de R\$ 313,9 milhões em arrecadação pela venda de outorga onerosa e receita financeira de R\$ 56,9 milhões pelo investimento deste valor, totalizando um capital de R\$ 370,8 milhões arrecadados entre 12/2002 e 05/2013. Deste montante arrecadado apenas 7,9% foi utilizado, ou seja, R\$29,3 milhões. Sendo que deste valor R\$4 milhões foram para remunerar a folha de pagamento da SP-Urbanismo e o restante foram aplicados de alguma maneira no programa de intervenção.

Os recursos da operação urbana seguem investidos, obtendo renda no mercado financeiro e não se transformando em retorno para a sociedade. A vigência da lei no período citado passou sem que nenhuma obra relevante fosse realizada e área do perímetro da OUAB seguia com os mesmos e conhecidos problemas, entre outros, o déficit habitacional e os frequentes alagamentos.

O principal programa para construção de HIS no perímetro da OU, criado ainda na lei de 1995, foi projetado para ser realizado no Subsetor A1, com cronograma de obras conforme segue abaixo:

Figura 8: Cronograma para implantação dos equipamentos no SubSetor A1. Fonte: SP-Urbanismo.

O programa apresentado para implantação das obras no Subsetor A1, em outubro de 2014, indicava em seu cronograma o parcelamento e descontaminação do solo em 2 anos, assim, esperava-se que até o final de 2016 esta etapa estivesse concluída, algo que não aconteceu. O parcelamento do solo, necessário para a destinação dos lotes, foi concluído e aprovado no início de 2017, enquanto a descontaminação do solo, provocada pelo vazamento em um antigo posto de combustível, permanece sem solução.

Com a entrada de representantes da gestão Dória na SP-Urbanismo em 2017, o parcelamento do solo do subsetor A1 foi alterado, para abrigar um prédio para Centro de Operações Integradas (COI), o que atrasou o processo de implantação das HIS em pelo menos 1 ano.

Estava previsto que a construção das primeiras 630 HIS seriam realizadas até o início de 2018, lembrando que se trata de um item do plano de prioridades da lei 11.774/95. Nesta mesma reunião foram apresentadas as instruções de participação no concurso para elaboração de projeto para o Subsetor A1. Apesar disso, a construção das HIS ainda neste momento, setembro de 2018, não saiu das etapas de obtenção de licenças, sequer houve licitação para início das obras.

Na quarta reunião extraordinária, os representantes da SP-Urbanismo apresentaram as atualizações financeiras levantadas sobre os valores previsto de custo e arrecadação com a OUCAB, respondendo questionamento da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para obter autorização para realização do leilão de CEPAC.

Foi apresentado pela SP-Urbanismo em agosto de 2014 à CVM um custo de R\$ 1.516 milhões para realização das intervenções prevista na OUCAB, e a previsão de R\$ 1.070 milhões de arrecadação com a venda total dos CEPAC pelo seu preço mínimo. Como resposta, a CVM questionou que essa diferença de 40%, um total de R\$ 446 milhões, não poderia ser suportada pelo ágio obtidos nos leilões. Diante desta situação, a SP-Urbanismo realizou um malabarismo numérico para ajustar os valores, reduzindo a previsão de gastos com as intervenções e reajustando o valor dos CEPAC.

INTERVENÇÕES		CUSTO ESTIMADO (R\$) proposta inicial	CUSTO ESTIMADO (R\$) nova proposta
1	HIS	225.000.000,00	180.038.936,67
2	REURBANIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS	80.000.000,00	80.000.000,00
3	URBANIZAÇÃO E EQUIPAMENTOS ÁREA AP02- (inclui parcelamento/ melhoramentos viários)	325.000.000,00	285.000.000,00
4	INTERLIGAÇÃO CORREDOR VIÁRIO DA ZONA NOROESTE DA CIDADE (Ponte Raimundo Pereira Magalhães)	370.000.000,00	320.000.000,00
5	EQUIPAMENTO CULTURAL AP11	106.000.000,00	30.000.000,00
6	TRANSPORTE COLETIVO - MELHORIAS	105.000.000,00	80.000.000,00
7	LEVANTAMENTO DE BENS TOMBADOS	300.000,00	300.000,00
8	DRENAGEM	150.000.000,00	70.000.000,00
9	EXIGÊNCIAS DA LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA - LAP	8.000.000,00	8.000.000,00
10	PROJETOS, ESTUDOS E PROSPECÇÕES RELATIVOS AOS ITENS SUPRA	27.000.000,00	27.000.000,00
11	TAXAS DIVERSAS - 9,41%	120.000.000,00	101.656.230,00
TOTAL ESTIMADO DOS CUSTOS		1.516.300.000,00	1.181.995.166,67

Figura 11: Atualização dos valores das intervenções previstas na OUCAB, apresentada à CVM. Fonte: SP-Urbanismo.

Na tabela acima podemos verificar cortes significativos nos valores previstos para intervenções voltados para população de baixa renda: 1. HIS, corte de R\$45 milhões; e Urbanização e equipamentos área AP02 (Território CEU, EMEF, UBS, Parques e Áreas Verdes), R\$ 40 milhões.

A redução drástica do orçamento previsto o item 5 da tabela acima, Equipamento Cultural AP11, que será um espaço para abrigar as escolas de samba do grupo especial do carnaval paulistano, Fábrica do Samba, passou de R\$106 milhões para R\$30 milhões.

Contudo, até novembro de 2017 a prefeitura de São Paulo já havia investido R\$126 milhões e o governo federal mais R\$80 milhões²⁴, totalizando um investimento de R\$206 milhões, ou seja, custou praticamente sete vezes o que estava orçado na planilha entregue à CVM, o que nos faz pensar que os valores previstos para as demais intervenções não têm uma relação real com os custos de implantação, ou seja, os valores apontados nesse documento

²⁴ "Fábrica do Samba de SP é anunciada para 2018 com três anos de atraso e mais cara" – Globo.com, disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/carnaval/2018/noticia/fabrica-do-samba-e-anunciada-para-2018-com-tres-anos-de-atraso-e-mais-cara.ghtml>>, acesso em 20/02/2018.

subestimaram o que de fato necessitaria ser gasto para que o plano de intervenções da OUCAB seja cumprido. Também, a demora para realização das obras geram alteração no orçamento devido à inflação do período.

Em março de 2015 foi apresentado na 4ª reunião ordinária do Grupo de Gestão, a execução das obras de ampliação da capacidade de escoamento das galerias dos córregos Sumaré e Água Preta. Foram aplicados nestas obras de drenagem R\$ 135,8 milhões, mas ainda assim, não está concluída. falta realizar as obras em cerca de metade do percurso das águas, com custo estimado em R\$ 118 milhões segundo apresentado na 6ª reunião ordinária do grupo de gestão, em outubro de 2015.

Receitas de Outorga	R\$
Outorga Onerosa	545.269.386,24
Receita Financeira Líquida	169.244.464,41
TOTAL	714.513.850,65

Figura 9: Receitas de Outorga Onerosa em 19/10/2015. SP-Urbanismo

Os dados acima expressam os valores obtidos com a venda de Outorga Onerosa, ainda durante a vigência da Lei 11.774/95, e os rendimentos obtidos a partir deste valor com investimentos no mercado financeiro, ou seja, a Receita Financeira Líquida. Como podemos verificar, este investimento tem rendido cifras milionárias aos cofres municipais. Entendemos aqui que o reinvestimento desse capital está sendo mais promissor à prefeitura de São Paulo, para obter rendimento da aplicação, do que sua aplicação no território para se tornar capital fixo. Abaixo, apresentamos um dado que nos indica o possível interesse em manter esse dinheiro em caixa.

Despesas	R\$	Situação
Obras e Serviços (deste montante valores liquidado referentes às obras de drenagem: R\$ 129.620.096,17 – até 30/06/2015)	135.840.787,31	Pago
Remuneração São Paulo Urbanismo/São Paulo Obras	37.320.425,65	Pago
Desapropriações	7.081.954,28	Pago
Outras despesas	210.321,19	Pago
Laudo de Contaminação Rua Tagipuru	200.000,00	a reservar
Drenagem Água Preta/Sumaré – obra e gerenciamento (jul-dez 2015 e jan-mai 2016), sendo que a Previsão de liquidação JULHO-DEZEMBRO 2015: ~R\$ 63 milhões	118.200.000,00	a reservar
HIS – Edificação de 630 unidades ((inclui desapropriação de terrenos, laudos, projetos, aluguel social, gerenciamento e obra), com desembolso a partir de 2016	170.000.000,00	a reservar
Prolongamento da Av. Auro Soares de M. Andrade – obra e gerenciamento (trecho Casas Caldeiras – Av.Sta Marina)	160.000.000,00	a reservar
TOTAL	628.853.488,43	

Tabela 12: Quadro de valores empenhados com uso de recursos de Outorga Onerosa, 19/10/2015. SP-Urbanismo.

Conforme a tabela 6, um elemento da lei que tem sido de fato colocado em prática, é a utilização dos recursos da operação urbana para remunerar o quadro de pessoal da SP-Urbanismo. Enquanto nada havia sido aplicado para construção de HIS, R\$ 37,3 milhões já haviam sido utilizados para remunerar os altos salários dos funcionários da SP-Urbanismo. Abaixo apresentamos os salários de parte dos funcionários desta empresa pública. Na tabela destacamos o salário do presidente.

RELAÇÃO DE CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO - Atualizada até 30.06.2017			
NOME COMPLETO	CARGO	SALÁRIO	ÁREA DE ATUAÇÃO
ADRIANA FERREIRA DOS SANTOS	GER COMPRAS LIC CONT	15.054,03	GCL-GER COMPRAS LIC E CONTR
ANDRE DE PAULA ANDREIS	ASSESSOR JUNIOR I	2.967,28	GPE-GER PROJ ESTRATEGICOS
ANNA GABRIELA H CALLEJAS	ASSESSOR PLENO II	8.893,19	NPB-NUCLEO DE PROJETO URBANO B
APARECIDA REGINA L MONTEIRO	ASSESSOR SENIOR II	14.513,18	ASS-ASSESSORIA
CARLOS LEITE DE SOUZA	DIR INTERV URBANAS	18.500,00	DIU-DIR DE INTERV URBANAS
CRISTIANA G PEREIRA RODRIGUES	GER PROJ ESTRATEG	15.054,03	GPE-GER PROJ ESTRATEGICOS
CRISTINE BASSETO CRUZ	GER EST ECONOMICOS	15.054,03	GEE-GER ESTUDOS ECONOMICOS
EDUARDO TAVARES DE CARVALHO	ASSESSOR SENIOR II	14.513,18	SIU-SUPERINT INTERV URBANAS
ERIKA ALVES SANTOS E SILVA	GER CONTAB E PATRIM	15.054,03	GCP-GER CONTAB E PATRIMONIO
FABIO NASCIMENTO DE JESUS	CHEFE DE GABINETE	18.500,00	CHG-CHEFIA DE GABINETE
FERNANDO HENRIQUE GASPERINI	ASSESSOR SENIOR I	12.132,12	SEP-SUPERINT ESTRUT PROJETOS
ISABEL CRISTINA DE SOUSA	ASSESSOR JUNIOR II	4.450,90	ASS-ASSESSORIA
JOSE ARMENIO DE BRITO CRUZ	PRESIDENTE	19.500,00	PRE-PRESIDENCIA
JOSE EDUARDO DE SOUSA COSTA	ASSESSOR PLENO III	10.141,60	GPE-GER PROJ ESTRATEGICOS
JOSE EDUARDO N DE SOUZA ALVES	GER PROJ URBANOS	15.054,03	GPU-GER PROJETOS URBANOS
JOYCE REIS FERREIRA DA SILVA	ASSESSOR PLENO II	8.893,19	SEP-SUPERINT ESTRUT PROJETOS
JULIANA CIPOLLETTA	ASSESSOR JUNIOR II	4.450,90	ASS-ASSESSORIA
KATIA CANOVA	ASSESSOR PLENO II	8.893,19	ASS-ASSESSORIA
LEONARDO AMARAL CASTRO	SUPERINT INTERV URB	19.182,14	SIU-SUPERINT INTERV URBANAS
LUANA MOREIRA PEREIRA	ASSESSOR JUNIOR III	5.934,55	GPE-GER PROJ ESTRATEGICOS
LUCIANA DA COSTA	ASSESSOR JUNIOR II	4.450,90	GGF-GER GESTAO FINANCEIRA
LUIS EDUARDO SURIAN BRETTAS	SUPERINT PROJ E PAIS	19.182,14	SPP-SUPERINT PROJ ESTR E PAIS
MARCELO CHILVARQUER	GERENTE JURIDICO	15.054,03	GJU-GERENCIA JURIDICA
MARCELO FONSECA IGNATIOS	SUPERINT ESTR PROJ	19.182,14	SEP-SUPERINT ESTRUT PROJETOS
MARCO ANTONIO FIALHO	GER GESTAO FINANC	15.054,03	GGF-GER GESTAO FINANCEIRA
MARCO ANTONIO PALERMO	ASSESSOR SENIOR I	12.132,12	GPP-GER PLANEJ DA PAISAGEM
MARCOS ALEXANDRE M MASTROPAULO	ASSESSOR JUNIOR II	4.450,90	GPU-GER PROJETOS URBANOS
MARILENA FAJERSZTAJN	GER GESTAO OPERAC	15.054,03	GGO-GER GESTAO OPERACIONAL
MATIAS CHAMBOULEYRON	ASSESSOR SENIOR I	12.132,12	ASS-ASSESSORIA

Tabela 13: Cargos e salários dos funcionários da SP-Urbanismo. Fonte: SP-Urbanismo - Transparência Pública.

Considerando que os recursos da operação urbana são utilizados para remunerar os funcionários do órgão que fazem a gestão de caixa, entendemos que não há interesse em aplicar o dinheiro arrecadado em obras, mas sim, o manter e ainda ampliá-lo para que a estabilidade financeira possa perdurar e não interfira no pagamento dos funcionários que são beneficiados. Visualizamos aqui um possível elemento que possa justificar a não aplicação dos recursos que se encontram em caixa há anos.

Como o valor arrecadado com a venda de CEPAC foi pífio e o capital disponível não atende ao que foi proposto, nas reuniões do Grupo de Gestão têm sido pautados temas que se repetem por diversas vezes, assim, temos

elementos para pensar que esta se tornou uma estratégia da prefeitura na atual gestão para criar uma ideia de avanço de algo que na realidade está estagnado. As discussões ficaram centradas especialmente no que estava previsto por meio das outorga onerosas: prolongamento da avenida Auro Soares de Moura Andrade; construção de no mínimo 630 HIS; obras de drenagem.

Esse andamento foi rotineiro durante a gestão de Haddad, contudo, a partir da Gestão de João Doria há uma inflexão no centro das discussões e uma mudança de rumo da OUCAB, para a qual é proposta uma mudança em sua lei, o que se tornou a pauta central do Grupo de Gestão.

Na nova gestão, parte dos representantes da SP-Urbanismo é alterada e, inclusive, dos representantes da municipalidade no Grupo de Gestão. Sob a alegação de que a venda de CEPAC foi inexpressiva e que por conta disso a operação urbana está congelada, é proposto um Projeto de Lei, centrado na redução do valor do CEPAC e na inclusão de um Centro de Operações Integradas (COI) no Subsetor A1.

Este movimento que se efetivou no Grupo de Gestão a partir do segundo semestre de 2017 nos chama atenção por dois motivos: primeiro por que houve um investimento massivo de esforço, algo desproporcional a qualquer outro empenho destes membros em relação às temáticas próprias desta OU; segundo, por consequência dos esforços para finalizar o debate no Grupo de Gestão e enviar para o Legislativo municipal, paralisou todas as discussões em torno das obras prioritárias. Apresentamos abaixo uma linha do tempo da reuniões do Grupo de Gestão desde a sua criação, para nos auxiliar na compreensão desse processo.

Figura 10: Linha do tempo das reuniões do Grupo de Gestão e audiências públicas da OUCAB do seu início ao fim do ano de 2017. Fonte: Gestão Urbana. Elaborado pelo autor.

Na imagem acima queremos destacar a grande quantidade de reuniões extraordinárias que houve no segundo semestre de 2017. Enquanto durante os três primeiros anos do Grupo de Gestão aconteceram sete reuniões extraordinárias, sendo que quatro foram no momento inicial de sua instituição para dar seus primeiros encaminhamentos, em apenas seis meses no ano de 2017 foram realizadas sete reuniões extraordinárias, todas com o mesmo propósito, discutir o projeto de lei que altera a Lei 15.893/13, que, como veremos adiante, trata-se de um dispositivo de interesse do mercado imobiliário.

Em um claro movimento de aceleração do processo de discussão, que de fato desrespeitou o tempo de realização política, o qual o curto intervalo de tempo entre uma e outra reunião não permitia os membros da sociedade civil se organizarem para entender os elementos que estavam sendo propostos e nem se articular para participar das reuniões. Observamos neste processo o estabelecimento do *tempo da urgência* e não do *tempo da política*, necessário para que se conduza de maneira participativa onde os membros possam absorver e analisar o que está em discussão. Quando os membros da mesa

que representam a prefeitura no Grupo de Gestão foram questionados o motivo daquela urgência, na reunião de 06/12/2017, foram enfáticos em dizer que o prefeito exigia que o PL fosse encaminhado o mais rápido possível.

3.5 - De volta aos ideais do mercado imobiliário: Projeto de Lei para revisão da 15.893/13

A proposta de revisão da Lei 15.893/13 foi sustentada pela SP-Urbanismo como necessária para que os objetivos da OUCAB fossem atingidos, pois com a baixa arrecadação obtida com a venda de CEPAC não se constituiu caixa o suficiente para custear as obras previstas. Para a prefeitura, a revisão se apoia em dois aspectos os quais seguem

abaixo:

a) sob o ponto de vista material, a necessidade de não vulnerar o plano urbanístico da operação urbana consorciada e, por consequência, preservar seu licenciamento ambiental: tal premissa adveio fundamentalmente do reconhecimento da necessidade de valorizar-se o amplo pacto realizado com a sociedade civil no momento da elaboração e aprovação da lei da operação urbana consorciada. Tal pacto proporcionou a construção de um projeto que tem por finalidade promover efetivamente as funções sociais da cidade, reunindo, naquele espaço do território, um desenho urbanístico que estimula a mistura de usos e de faixas de renda populacional, com um amplo programa de valorização ambiental e de disponibilização de serviços públicos no território destinado à intervenção urbanística. Quanto ao licenciamento ambiental, a preocupação da propositura tem tanto um caráter pragmático, haja vista o interesse em preservar a licença já obtida, quanto uma visão de adequação das estipulações realizadas à proposta de transformação urbana planejada;

b) como método, a realização das alterações estritamente necessárias a permitir que o instrumento da operação urbana consorciada se mostrasse útil a cumprir suas finalidades, atraindo o interesse dos investidores privados para a aquisição dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, de modo a obter-se a arrecadação necessária para a implantação do Programa de Intervenções da OUCAB. A proposta, sob esta ótica, foi a de promover a alteração formal

na lei da OUCAB com a função de proporcionar o início dos processos de qualificação e transformação urbanística previstos na lei, bem como cumprir as disposições legais a encargo da Administração Pública municipal (Motivação e justificativas da minuta de lei, SP-Urbanismo, 2018).

O elemento central apresentado para alteração da Lei se apoia na justificativa econômica, contudo, a minuta de lei apresenta a construção do COI no interior do Subsetor A1, que inicialmente foi projetado para abrigar apenas moradias populares e equipamentos públicos, ou seja, atinge diretamente os interesses dos moradores. Outro aspecto importante, é que este PL indica a abertura para outras fontes de financiamento, abrindo a possibilidade de constituição de Parceria Público Privada (PPP) para construção de moradias populares, como já acontece na região central da cidade.

A possibilidade de admitir as PPP para construção de moradias na OUCAB foi apresentada na 11ª reunião extraordinária do Grupo de Gestão, em 28/09/2017, na qual José Abraão, representante do Movimento de Moradia no Grupo de Gestão, questionou este modelo, pois o valor das parcelas cobradas nas moradias oriundas de PPP muitas famílias não podem pagar e/ou não se enquadram na condição que é estipulada para obtenção do financiamento. Outras que obtêm o financiamento não conseguem pagar as parcelas ao longo do tempo, já que a condição financeira dessas famílias oscilam severamente com os movimentos da economia.

Outra alteração importante diz respeito às unidades habitacionais incentivadas. Na lei atual a cada 3 m² construídos no interior da OUCAB deve-se construir 1 m² de unidade habitacional incentivada, que consiste basicamente em apartamentos de até 45 m² com um banheiro e uma vaga de garagem. Esta medida visa manter na área diferentes classes sociais, evitando a elitização do bairro com a construção apenas de imóveis de alto padrão. Contudo, o mercado imobiliário tem alegado que esta medida limita o desenvolvimento de empreendimentos na área, pois produtos imobiliários deste padrão não estão sendo absorvidos pelo mercado.

O PL 397/2018, que altera a Lei 15.893/13, propõe que o valor dos CEPAC seja reduzido pela metade, CEPAC residencial (CEPAC-R) de R\$ 1.400,00 para R\$ 700,00, CEPAC não residencial (CEPAC-nR) de R\$ 1.600,00 para R\$ 800,00. Contudo, a redução dos valores é ainda mais drástica, pois também foi proposta alteração na equivalência entre a quantidade de CEPAC por m², na prática o CEPAC comprará mais m². Por exemplo, hoje 1 CEPAC compra 1 m² no Setor A, está sendo proposto que para este Setor 1 CEPAC equivalha a 3,5 m². Vejamos a comparação de equivalência pelos mapas abaixo:

Figura 12: Equivalência entre CEPAC e m² de construção adicional vigente na OUCAB com a Lei 15.893/13.

Figura 13: Equivalência entre CEPAC e m² de construção adicional proposto para OUCAB pelo PL 397/18.

Os dados que foram apresentados nas figuras 12 e 13 evidenciam a redução absoluta do valor que deverá ser pago por m² adicional de área construída. Vejamos o exemplo do Subsetor A. Atualmente 1 CEPAC equivale a 1 m² de área adicional, o valor do CEPAC é de R\$ 1.400,00, ou seja, 1 m² de área adicional custa R\$ 1.400,00. Está sendo proposto que para o Subsetor A 1 CEPAC equivalha à 3,5 m², onde o valor do CEPAC será de R\$ 700,00, logo, 1 m² de área adicional custará R\$ 200,00. Está sendo proposto para este Subsetor uma redução de sete vezes o valor praticado atualmente, 1 m² que atualmente custa R\$ 1.400,00 irá custar R\$ 200,00. O que nos aponta que menos intervenções poderão ser custeadas com a arrecadação oriunda da venda de CEPAC.

Os estudos apresentados e o PL não alteram o programa de intervenções da OUCAB. Contudo, o valor estimado para as obras em 2014, apresentado à CVM e discutido anteriormente neste capítulo, mostrava que com o valor atual e venda total dos CEPAC a arrecadação cobriria os gastos

para implantação do programa de intervenções no limite, praticamente sem sobra de recursos. Considerando que a inflação dos últimos quatro anos elevou o custo das obras, possivelmente esse valor já não seria o suficiente. Com a redução proposta no valor do CEPAC, a arrecadação sofrerá um enorme impacto. Entendemos que o valor que será obtido com a venda dos títulos não pagará o programa de intervenções projetado. Este aspecto não foi considerado nos estudos apresentados para encaminhamento do PL à Câmara, e não há qualquer menção sobre quais obras serão priorizadas, pois os dados nos mostram que não haverá recursos para realizar todas as obras previstas.

Enquanto a Lei 15.893/13 foi amplamente discutida com a sociedade civil e acatada suas opiniões e sugestões, a elaboração do novo Projeto de Lei nº 397/18 foi extremamente direcionado pelos órgãos municipais e de forma indiferente à opinião pública. Em todas as ocasiões em que foi discutido no Grupo de Gestão e na audiência pública, realizada em março de 2018, a qual contou com a participação de cerca de 600 pessoas, moradores e representantes da sociedade civil se colocaram contrários à alteração da Lei vigente, ainda assim, o PL foi encaminhado e se encontra tramitando no legislativo municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O território da Água Branca e da Barra Funda, que no final do século XIX compunham a borda periférica da cidade de São Paulo, ganharam posição de centralidade com expansão da cidade. Passaram de área que abrigava chácaras e condições rurais à um espaço industrial, especialmente durante a primeira metade do século XX. Com a saída das indústrias deste local, as propriedades remanescentes deste período passaram por um momento de estagnação e posteriormente, abriram a oportunidade de novos investimentos lucrativos por meio de novos produtos imobiliários estimulados pelo planejamento urbano.

As abordagens teóricas assim como o estudo empírico nos mostraram que as Operações Urbanas são constituídas por um discurso ideológico, pelo qual atribui-se uma relação de benefício à coletividade, mas que na prática estabelece um espaço de disputa entre interesses contraditórios e às vezes conflitantes. Em relação de força desigual, onde o projeto somente se realiza se houver investimento privado, os interesses econômicos das incorporadoras e investidores do mercado imobiliário são priorizados.

O espaço como campo de disputa política se apresentou nesta porção da cidade. A participação popular se fez fundamental para que se obtivesse conquistas por meio da inclusão das demandas da população na legislação vigente da Operação Urbana Consorciada Água Branca. Contudo, há um fosso entre o que foi legislado e o que é realizado, as conquistas da população presentes na Lei não se materializaram, mostrando que para que suas demandas sejam atendidas a luta deve ser permanente.

A forma de financiamento das obras nas operações urbanas, a quais obtém recursos por meio da venda de potencial adicional construtivo representado pelos CEPAC, cria uma dependência limitante de integração com mercado imobiliário. Ainda que se crie uma legislação que contemple interesses sociais, para que a operação urbana arrecade recursos, ela tem que

ser atraente aos interesses do mercado, caso contrário não há investimento e o projeto fica congelado, como demonstramos neste estudo.

A falta de continuidade da gestão municipal na cidade de São Paulo, que teve gestões diversas desde a instituição dessa operação urbana, teve como consequência a fragmentação de sua implantação. Os prefeitos que assumiram a gestão da cidade buscaram deixar sua marca neste projeto urbanístico, sendo que a falta de continuidade no projeto da OUCAB é um exemplo gritante disso, o quais pendiam com maior ou menor ênfase aos interesses do mercado, mas, de forma unânime, não estabeleceram permanência no processo de implementação do que se previa, ainda que estivesse legislado.

Esta operação urbana nos mostrou claramente como a lei é apenas um instrumento institucional, quando não atende aos interesses da classe dominante torna-se um mero documento engavetado ou é modificada para atendê-los, Ramos chega a expressar isso com destaque,

leis existem apenas para consumir tinta da imprensa oficial e tempo dos deputados e vereadores, caso vá contra os interesses predominantes e poderosos do setor privado em associação com o público (2008, p. 141).

A articulação entre público e privado quando funcionou, do ponto de vista da arrecadação de recursos privados para os cofres públicos, nesta operação urbana não se reverteu em benefícios à população. Arrecadou-se um elevado montante de dinheiro o qual encontra-se investido no mercado financeiro fazendo-o valorizar-se. Se há recursos em caixa o que impede a realização das obras previstas?

Os dados da movimentação econômica nos indicam que não é do interesse da SP-Urbanismo que os recursos sejam aplicados, pois estes são utilizados para remunerar os altos salários de seus funcionários. Se os recursos acabarem, a manutenção da folha de pagamento dos beneficiados pode ficar comprometida.

Podemos considerar outro fator, a não aplicação dos recursos já arrecadados transmite uma ideia de congelamento deste projeto, o que proporciona justificativa para alterações e adequações aos interesses do mercado em detrimento dos interesses da população, algo que está acontecendo por meio do projeto de lei enviado à câmara municipal e que beneficia essencialmente os investidores imobiliários e compromete a aplicação da legislação vigente.

Esses elementos nos demonstram o fundamento das operações urbanas, que é conduzir processos de valorização por meio da associação do público com o privado. Os projetos urbanos aventados passam a ser elementos que justificam manobras de favorecimento aos atores hegemônicos através do discurso de dependência dos recursos oriundos destes.

O espaço é palco de disputa política, mas nesta luta os diversos agentes têm forças muito distintas. A população atingida por esta operação urbana, especialmente os moradores das favelas que existem ou já existiram em seu perímetro, mantém participação ativa nos espaços de debate e deliberação, mas eles mesmos questionam qual finalidade dessa participação já que não veem concretizar os seus objetivos, contudo, o movimento de resistência não se esvai, ao contrário, se fortalece pela busca objetiva para atendimento de suas demandas.

A conquista dos espaços de participação popular nas decisões das esferas públicas, que foi alcançado após muita luta em diferentes frentes, parecem ter sido tomados pelos interesses dominantes e se tornaram locais de legitimação de ações contrárias ao interesse do povo, que se fundamentam através dos mecanismos democráticos.

A democracia representativa, que se tornou um valor universal, não dá margem para questionamentos e parece justificar qualquer ação. Neste sentido, quem se opõe a ela se opõe ao bem da coletividade. Contudo, sob a justificativa de aplicação de mecanismo democráticos, vivenciamos durante a

elaboração desta pesquisa a legitimação de ações que contrariam o interesse da população, já expropriada de diversas maneiras.

Pensamos que apenas por meio da democracia direta poderemos construir a sociedade que almejamos, na qual possamos eliminar as desigualdades socioespaciais e garantir o direito e igualdade para todos, o direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Isabel Pinto. Produção do espaço em tempos de crise. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros de (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 64-78.

_____. **A reprodução da metrópole: o projeto eixo Tamanduatehy**. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Geografia), FFLCH – Universidade de São Paulo.

ALVEZ, Gloria. Privação, justiça espacial e direito à cidade. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros de (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 167-178.

ABREU, Maurício de Almeida. Cidade brasileira: 1870-1930. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.), **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: UNESP-GAsPERR, 2001

Avanços e retrocessos na Operação Urbana Água Branca. **Carta Capital**, São Paulo, 15 out. 2013. Disponível em: <
<http://www.cartacapital.com.br/politica/avancos-e-retrocessos-na-operacao-urbana-agua-branca-4691.html>>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

BAITZ, Ricardo. **Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade: nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BARROS, Marli de. **Operação Urbana Consorciada Vila Sônia: conflitos socioespaciais na reprodução da metrópole**. São Paulo, 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia), FFLCH – Universidade de São Paulo.

BETANCUR, Jhon J. El segundo saqueo de América Latina: implicaciones para la planificación urbana: globalización, neoliberalismo, planeación. In: BRAND, Peter (Org.) **La Ciudad Latinoamericana em el Siglo XXI**. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano-Regional, 2009.

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. O urbano em fragmentos: **a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: FAPESP/Annablume, 2007.

CARLOS, Ana Fani A. A reprodução da cidade como "negócio". In: *Urbanização e mundialização : estudos sobre a metrópole*[S.l: s.n.], 2005.

_____. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **A ilusão da transparência do espaço e a fé cega no planejamento urbano: os desafios de uma geografia urbana crítica**. Presidente Prudente: Cidades, v.6, n.10, 2009a.

_____. **A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009b.

DAMIANI, Amélia Luisa. **A urbanização crítica na metrópole de São Paulo a partir de fundamentos da geografia urbana**. Revista da ANPEGE, São Paulo, v. 5, p. 39-53, 2009.

DEBORD, Guy. O planejamento do espaço. In ____ **A sociedade do espetáculo** Trad Estela dos santos Abreu. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1997.

FIORAVANTI, Livia Maschio. **Do lugar às contradições espaciais: conflitos e estratégias a partir da Operação Urbana Butantã – Vila Sônia, São Paulo.** São Paulo, 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia), FFLCH – Universidade de São Paulo.

_____. **A operação urbana Butantã – Vila Sônia e a (re)produção do espaço urbano em São Paulo: estratégias e conflitos.** Confins (online), 22, 39

GESTÃO URBANA SP. Disponível em: <<http://gestaourbanasp.org/>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

_____. **Conheça os vencedores do Concurso para o plano de urbanização da OUCAB,** 28 mai. 2015. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/conheca-os-vencedores-do-concurso-para-o-plano-de-urbanizacao-da-oucab/>> – Acesso em 20 jun. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política.** Tradução de: Margarida Maria de Andrade; Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Urbain (L'). In: Le retour de la dialectique: douze mots clefs pour le monde moderne. Paris: Messidor/Editions Sociales, 1986, p.159-173. Tradução de margarida Maria de Andrade.

_____. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. **A re-produção das relações sociais de produção.** Porto: Anthropos, 1973.

_____. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **URBANOSE: 15 - Entretien avec Henri Lefebvre.** Produção de Normand Cloutier. Realização de Michel Régnier. L'Office National Du Film Du Canada, 1972. 3 vídeos digitais (33min. 50s.). Documentário. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=z4klH4Hz3yg>>. Acesso em 20 ago. 2016.

LEFÈVRE. José Eduardo. Operação Urbana Anhangabaú. In: Revista Projeto, n. 138, fev. 1991a, Encarte Especial EMURB “O resgate da área central”, p. 58-63.

_____. Operação Urbana. In: Revista Projeto, n. 138, fev. 1991b, Encarte Especial EMURB “O resgate da área central”, p. 55-56.

MARTINS, José de Souza. As temporalidades da história na dialética de Lefebvre. In: _____ Henri Lefebvre o retorno à dialética. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. São Paulo: além do plano diretor. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n.47, Jan/Apr. 2003.

MEDRANO, Leandro. **Urbanismo na grande cidade brasileira: considerações sobre o Concurso Público Nacional de Estudo Preliminar para o Plano de Urbanização do Subsetor A1 da OUCAB.** Blog ObservaSP, São Paulo, 07 abr. 2015. Não paginado. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/04/07/urbanismo-na-grande-cidade-brasileira/>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

MONTANDON. Daniel Todtmann. Estudo da Operação Urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 12, 2007, Belém. Anais. Belém: ANPUR, 2007.

NOBRE. Eduardo Alberto Cusce. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: II Seminário Internacional da LARES, São Paulo, 2004.

Operação Água Branca é aprovada com mais vagas de carros e prédios mais altos. **Folha de São Paulo - Cotidiano**, 08 out. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/10/1353829-operacao-agua-branca-e-aprovada-com-menos-restricao-a-carro.shtml>>. acesso em: 22 de ago. 2016.

OTTONI, Cláudio Knapp Benedicto. **A Operação Urbana Água Branca e a transformação da Barra Funda**. São Paulo, 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

RAMOS, Aluísio Wellinchan. **A cidade como negócio: aspectos da atuação do setor imobiliário e da relação público-privado na Barra Funda e na Água Branca (município de São Paulo) – um exame crítico da Operação Urbana Água Branca e do projeto “Bairro Novo”**. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. **Fragmentação do espaço da/na cidade de São Paulo, espacialidades diversas do bairro da Água Branca em questão**. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia), FFLCH – Universidade de São Paulo.

Recurso que propõe ampliação do processo participativo é indeferido pela SMDU. Blog Movimento Água Branca SP, São Paulo, 21 jun. 2016. Não paginado. Disponível em: <<http://movimentoaguabrancasp.blogspot.com.br/2016/06/recurso-que-propoe-ampliacao-do.html>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

RIBEIRO, Bruno. Cepacs da Operação Água Branca encalham. **O Estado de São Paulo**, 08 out. 2013. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cepacs-da-operacao-agua-branca-encalham,1651398>>. Acesso em: 18 de jun. 2016.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo**. São Paulo, 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo.

_____. **Produção contraditória do espaço urbano e resistências**. In: CARLOS, A. F. A. (Org.) *Crise Urbana*. São Paulo: Contexto, 2015.

ROLNIK, Raquel. Operação Urbana Água Branca: mais prédios com mais garagens e mais carros? **Blog da Raquel Rolnik**, São Paulo, 17 abr. 2012. Não paginado. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/04/17/operacao-urbana-agua-branca-mais-predios-com-mais-garagens-e-mais-carros/>>. Acesso em: 05 set. 2016.

SANTORO, Paula. **Inovações e desafios da Operação Urbana Água Branca**. Blog ObservaSP, São Paulo, 21 jul. 2015. Não paginado. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/07/21/inovacoes-e-desafios-da-operacao-urbana-agua-branca/>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

SANTOS, César Simoni. **A fronteira urbana: urbanização, industrialização e mercado imobiliário no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2015.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei n.º 15.893, de 7 de novembro de 2013. **Operação Urbana Consorciada Água Branca**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2013.

_____. Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014. **Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2014.

_____. **Projeto 07. Concurso público nacional de estudo preliminar para o plano de urbanização do subsetor A1 – OUCAB**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.iabsp.org.br/concurso_agua_branca_projeto_07.pdf>. Acesso em 19 jul. 2016.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. **A urbanização e o movimento de regulação do urbano: uma análise crítica das transformações da várzea do rio Tietê**. São Paulo, 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia), FFLCH – Universidade de São Paulo.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. Tradução de: Daniel de Mello Sanfelici. In: **Espaço e Tempo**, São Paulo, n.21, p. 15-31, 2007.

TEIXEIRA, Clayton Erik. **Normatização e uso do território na metrópole paulistana: o caso da Operação Urbana Consorciada Água Branca**. São Paulo, 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia), FFLCH – Universidade de São Paulo.

VANEIGEM, Raoul. **A arte de viver para as novas gerações**. São Paulo: Veneta, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 169-243.