

Habitação social em projetos de reestruturação urbana: ouc Água Branca

Pedro Henrique Barbosa Muniz Lima

Orientadora: Profa. Dra. Paula Freire Santoro (FAU-USP).

Pesquisa: Iniciação Científica, bolsa Fapesp, FAU-USP, 2014-16.

As operações urbanas têm sido, desde os anos 1990, instrumentos protagonistas para implementação de projetos de reestruturação urbana em São Paulo num contexto de crise do financiamento público, de emergência das parcerias público-privadas e do empresariamento da gestão urbana. Entretanto, as primeiras experiências apresentaram dificuldades na promoção de interesses públicos, sobretudo políticas habitacionais consistentes, desenhadas a partir das necessidades de seus territórios, o que motivou algumas

revisões do instrumento. O artigo apresenta uma análise destas recentes mudanças de regulação e implementação das operações urbanas e discute se realmente representam perspectivas positivas para habitação, como defendido pelos seus proponentes. A Operação Urbana Consorciada Água Branca (2013) é o estudo de caso a partir do qual demonstramos a contradição principal das operações: ou a sobrevivência financeira e rentabilidade, ou o interesse público, que não se sustenta sem recursos.

Palavras-chave: operação urbana consorciada; habitação de interesse social; projetos urbanos.

Social housing in urban projects: Água Branca Urban Operation

Urban Operations have been one of the main instruments to implement urban projects in Sao Paulo since the 1990's, in the midst of public financial crisis, increasing in the process of urban entrepreneurialism, and public-private partnerships propositions. However, earliest experiences proved that it was difficult to promote public interest, especially in regard to solid social housing policies, which are designed from the city needs. As a consequence, some of those instruments were reviewed. This paper analyzed recent regulation and implementation changes in one of the São Paulo's urban operations: "ouc Água Branca" (2013). Moreover, it discussed if the urban operations represent positive perspectives for social housing, as its proposers say they do. Through the case study it was possible to demonstrate the main contradiction in São Paulo's urban operations: either financial survival and profitability, or public interest, which cannot survive without financial resources.

Keywords: urban operation; social housing; urban projects.

Vivienda social en proyectos de reestructuración urbana: Operación Urbana Água Branca

Las operaciones urbanas han sido, desde los años 90, instrumentos protagonistas para la implementación de proyectos de reestructuración urbana en São Paulo, en un contexto de crisis del financiamiento público, de emergencia de las asociaciones público-privadas y del empresariado de la gestión urbana. Sin embargo, sus primeras experiencias presentaron dificultades para promover intereses públicos, sobre todo políticas habitacionales consistentes, diseñadas a partir de las necesidades de sus territorios. El artículo presenta un análisis de los cambios de regulación e implementación recientes del instrumento y discute si realmente representan perspectivas positivas para la vivienda, como han sido planteadas por sus proponentes. "ouc Água Branca" (2013) es el estudio de caso ya partir de él, se muestra que sigue viva la contradicción de las operaciones: o la supervivencia financiera y la rentabilidad, o el interés público, que tampoco se sostiene sin recursos.

Palabras clave: operaciones urbanas; vivienda social; proyectos urbanos.

1. INTRODUÇÃO¹

Há pelo menos duas décadas a transformação do território via parcerias público-privadas tem sido proposta como uma das poucas, se não a única, possibilidades de grandes intervenções na cidade. Em São Paulo, um dos instrumentos que seguem essa lógica de parceria, e que tem assumido papel protagonista no desenvolvimento de projetos urbanos, é a operação urbana.

A origem do instrumento operação urbana em São Paulo data do final dos anos 1980, inserida numa narrativa global de empresariamento da gestão urbana (HARVEY, 1996; VAINER, 2000). Foi o primeiro mecanismo na cidade que propôs recuperar a valorização da terra decorrente de investimento público e financiar projetos urbanos na escala local com estes recursos recuperados. Mas mais importante é que, pragmaticamente, foi formulado como uma nova fonte de arrecadação para ações públicas em um momento de crise fiscal, imposição de limites ao endividamento do Estado e orçamento público em queda, principalmente na esfera dos municípios. Um olhar com maior acuidade identifica, porém, que se já se tratava, na verdade, de um processo de estruturação de opções para a fluidez do capital imobiliário-financeiro, isto é, um rearranjo para garantia de novas e maiores rentabilidades ao mercado nas cidades.

Depois das primeiras experiências de operações urbanas em São Paulo, implementadas nos anos 1990, e das primeiras operações urbanas consorciadas, no início dos anos 2000, consolidou-se uma importante crítica acadêmica sobre seus resultados urbanísticos reais, mesmo entre autores que, em maior ou menor grau, ainda acreditavam nas suas potencialidades, caso fossem aprimoradas. O cerne da crítica está no fato de que as operações urbanas estiveram sujeitas a uma lógica dominante de interesses privados, enquanto os interesses públicos, que motivam esse instrumento, acabaram ocupando papel secundário no decorrer dos processos de implementação. As operações serviram, portanto, para promover a sobrevalorização e concentração de investimentos e esforços públicos em territórios já privilegiados e, especialmente,

em novas frentes de desenvolvimento imobiliário. Ou seja, o grande volume de recursos arrecadados foi reinvestido em infraestrutura não-prioritária, mas essencial para a valorização da terra e dos empreendimentos. O Estado, que se pretendia inovador com esse novo arranjo, foi novamente parceiro num ciclo de construção de ilhas de valorização imobiliária, com pouco ou nenhum espaço para a população de baixa renda no território e para a gestão participativa no processo — como sempre foi a regra de construção das grandes cidades brasileiras (FIX, 2000; FERREIRA; MARICATO, 2002; CASTRO, 2006; MENEGON, 2008; MALERONKA, 2010).

Esse instrumento tem sido historicamente incapaz de manter ou atrair a população de baixa renda nos perímetros das operações urbanas através de políticas de habitação de interesse social que tenham a garantia do direito à moradia como pressuposto. Santoro e Macedo (2014) mostraram que até 2013 as duas Operações Urbanas Consorciadas (ouc) mais bem-sucedidas, em termos de arrecadação, foram a Água Espraiada e a Faria Lima, que investiram apenas 7% e 8% dos seus recursos em habitação de interesse social, respectivamente. Na ouc Água Espraiada muitas famílias moradoras de favelas preexistentes foram removidas para a construção de outras obras, e os atendimentos oferecidos a elas foram completamente insuficientes para que se mantivessem morando na região, devido à crescente valorização da terra, acelerada pela própria operação.

É importante observar de perto esta incapacidade, porque representa um dos interesses públicos que não estão sendo atendidos e priorizados, e, ao mesmo tempo, porque a habitação social tem sido usada como motivação e objetivo dessas operações e faz parte dos programas de intervenções previstas em suas proposições mais recentes, como é o caso da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OU CAB).

A nova lei da oucab, publicada em 2013, revisando a lei anterior, de 1995, é parte importante de um processo de revisão gradual das operações, que tenta dialogar com a crítica, propondo novos mecanismos de regulação, incluindo os habitacionais, diferenciando-se de suas antecessoras. O instrumento das

operações urbanas, entretanto, é o mesmo em sua essência E foi mantido porque as prefeituras continuam com dificuldades orçamentárias. A experiência teria mostrado que as operações são, no mínimo, um bom caminho para arrecadação de recursos extraorçamentários. Os gestores consideraram que sua revisão, se bem elaborada e gerida, poderia regular a atividade imobiliária, recuperar melhor a valorização da terra e direcionar os recursos arrecadados para a implementação de interesses públicos e garantia de direitos.

A questão é se as alterações de gestão, de contexto e de regulação seriam suficientes para que o mesmo instrumento urbanístico possa promover projetos urbanos diferentes, contemplando interesses públicos, em especial o nó da habitação de interesse social. E se é possível associar o potencial de arrecadação via atividade concentrada do mercado imobiliário, que o legitima, com a promoção de intervenções do Estado, que não necessariamente contribuem para a rentabilidade do solo urbano. Depois de mais de dois anos de acompanhamento dos processos da OUCAB — e das outras operações em implementação ou discussão, sobretudo a OUC Bairros do Tamanduateí —, temos como hipótese que isso não é possível.

Por mais que haja avanços, e que a pauta habitacional tenha ganhado espaço no debate e na regulação, as operações urbanas têm barreiras estruturais para a promoção de um desenvolvimento urbano que garanta não somente rentabilidade, mas direitos, principalmente a realização de uma política habitacional que seja consistente, inclusiva e diversificada. Isso porque a manutenção desse instrumento e de sua essência de funcionamento — a necessidade de desenvolvimento imobiliário e concentração de investimentos — impedem que o interesse público se sobreponha à sobrevivência financeira e, portanto, aos interesses privados. O caso da Água Branca tem como particularidade o fracasso de arrecadação, diferentemente das operações “bem-sucedidas”, mas um desfecho semelhante, porque também não efetiva suas intenções e motivações

discursivas para habitação, reforçando o nosso argumento.

2. CONTEXTOS

A Operação Urbana Consorciada Água Branca — OUCAB (SÃO PAULO, 2014) é a revisão de outra operação urbana que vigorava sobre o mesmo território há quase vinte anos, a Operação Urbana Água Branca — OUAB (SÃO PAULO, 1995), que foi um dos primeiros projetos implementados em São Paulo, fazendo parte da chamada “primeira geração” de operações. Mas diferentemente da Operação Urbana Faria Lima (1995), exemplo icônico daquele momento, a OUAB não conseguiu arrecadar muitos recursos na maior parte dos vinte anos da primeira fase, nem conseguiu promover grandes transformações no território, sejam obras públicas ou empreendimentos privados (CASTRO, 2006). Por isso, em 2001, já havia esforços dentro da gestão municipal para repensar o projeto ou ao menos torná-lo mais atrativo para os investidores (MAGALHÃES JR., 2005; ANDRADE NETO, 2006).

Somente a partir de 2007 houve um aumento significativo na venda de potencial construtivo e, conseqüentemente, no número de lançamentos imobiliários (LIMA, 2015). Nesse momento, todo o estoque para usos residenciais e mais da metade para usos não-residenciais da OUAB foram consumidos, e totalizando a arrecadação de R\$ 545 milhões.

Outro fator importante é que se mantinha um consenso sobre a necessidade de reestruturação desta região da cidade. Ao longo do nosso trabalho de pesquisa, elaboramos uma leitura urbanística em que foram relacionados fatores que contribuem para uma situação atual do território desqualificado — ainda parecida com o que era em 1995 —, mas que também poderiam ser entendidos como potenciais para transformação, como: a baixa densidade populacional e construtiva; predominância de usos industriais remanescentes, de atividades de logística recentes ou usos terciários com morfologia semelhante; a subutilização de terrenos

bem servidos de infraestrutura; o solo pouco parcelado; a abundância de áreas públicas; as discrepâncias de macro e microacessibilidade e a ruptura histórica entre os tecidos urbanos ao sul e ao norte da orla ferroviária (LIMA, 2015). Portanto, parecem pertinentes as motivações que justificam um projeto urbano para a Água Branca. O que está em disputa é o processo de transformação urbana, seus instrumentos e prioridades e a ideia de cidade que os embasam.

Assim, a revisão de 2013 acontece num contexto em que a OUAB tinha transformado muito pouco o território, mas havia recursos consideráveis em caixa. Para o futuro, ainda havia expectativas de interesse do mercado na região, mas os estoques de potencial construtivo para os empreendimentos esperados tinham se esgotado. Ao mesmo tempo, os esforços de repensar a operação concluíram que a regulação de 1995 estava obsoleta quanto aos novos usos desejados pelos empreendedores — principalmente residencial vertical —, e que o projeto necessitava se adequar às revisões gerais do instrumento e da política urbana, principalmente o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e minimamente dialogar com a crítica.

A mudança na gestão municipal de Gilberto Kassab (DEM, 2009-2012), alinhado com o mercado imobiliário, para Fernando Haddad (PT, 2013-2016), acadêmico e de um partido ligado à esquerda, também contribuiu para a revisão das operações urbanas em São Paulo. A gestão de Haddad investiu em bandeiras ditas progressistas, como a revisão do marco regulatório da política urbana do município, que priorizaria o incentivo à mobilidade por modos ativos, o investimento em transporte coletivo e um compromisso com a produção de habitação de interesse social. Porém, vale pontuar, que esta mesma revisão — iniciada pelo Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2014) elaborado depois da aprovação da OUCAB, mas que dialogam muito entre si — define que quase um terço da área urbanizada, a chamada Macroárea de Estruturação Urbana, seria destinada a reestruturações urbanas viabilizadas por instrumentos de parcerias público-privado (PPP), reafirmando, assim, o protagonismo deste modelo de transformação da cidade.

Há também uma relação com alterações normativas e institucionais pró-PPPs e empresariamento da gestão nos níveis federal, estadual e municipal (SANTORO; LIMA; MENDONÇA, 2015).

3. REGULAÇÃO

A nova lei da OUCAB foi debatida em audiências públicas e publicada em 2013. Seu projeto e processo de revisão foram sempre apresentados com a afirmação de que aquela operação poderia ser diferente de suas antecessoras. A análise apresentada aqui será pautada, portanto, pelos principais mecanismos que estavam sendo propostos para garantir o interesse público, em especial, a habitação de interesse social.

3.1. GESTÃO PARTICIPATIVA, MAS COM MUITAS LIMITAÇÕES

A OUCAB foi a primeira operação urbana em São Paulo a ter um grupo de gestão paritário com representantes da sociedade civil eleitos de forma direta por moradores e trabalhadores do seu perímetro. O grupo se reúne com alguma frequência e as reuniões são abertas. Pela lei da operação, é atribuição do grupo “deliberar sobre o plano de prioridades para implementação do programa de intervenções elaborado pela SP-Urbanismo [...]” (SÃO PAULO, 2013, art. 62). Nas operações urbanas anteriores, as decisões sobre o projeto eram tomadas em espaços muito fechados. Os conselhos gestores possuíam caráter consultivo e contemplavam uma representação seletiva de grupos sociais envolvidos ou afetados (CASTRO, 2006). Na OUAB (1995) nem conselho gestor havia: todos os recursos arrecadados e sua aplicação eram responsabilidade de um conselho técnico composto exclusivamente por representantes da prefeitura. Considerando, então, a ausência histórica de uma cultura de participação e transparência na implementação de obras e projetos urbanos, a formação do grupo de gestão proposto para a OUCAB (2013) era uma perspectiva positiva para o processo de democratização da decisão sobre a produção da cidade. E até certo ponto tem sido. Este espaço recebeu pautas, leituras e propostas para o debate. A articulação

dos representantes da sociedade civil organizada foi muito importante para o acompanhamento do processo, o entendimento das propostas da gestão, a cobrança por transparência, e construção de proposições alternativas.

Contudo, existem pontos determinantes sobre o formato do grupo e seu funcionamento que o impedem de ser um espaço mais democrático. A paridade da sociedade civil com o poder público — nove vagas para cada — é questionável, se considerarmos que as cadeiras da população são ocupadas por uma diversidade de atores, incluindo representantes do mercado imobiliário, enquanto as cadeiras da prefeitura são compartilhadas entre nove representantes setoriais, mas de uma mesma gestão. A pauta dos encontros é definida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SP Urbanismo), que coordena o grupo, e ainda que se consiga alguma influência, muitas vezes são incluídos assuntos absolutamente irrelevantes ou não-prioritários para a maioria da sociedade civil².

Existe um descompasso entre a necessidade de aprovação rápida de pautas complexas e a necessidade de estudo, entendimento e debate, que é um processo demorado, difícil. Tudo isso exige um esforço muito grande da sociedade civil e resulta em uma postura quase sempre reativa. A agilidade, flexibilidade e consenso exigidos pelo planejamento urbano estratégico parecem ser incompatíveis com o tempo e o conflito intrínsecos à gestão participativa (VAINER, 2000). O grupo é uma instância em que se discute encaminhamentos de um projeto urbano já desenhado e, especialmente, de um processo-instrumento já dado: não há espaço para questionamentos profundos.

3.2. PERÍMETRO EXPANDIDO, MAS QUE NÃO RECONHECE TODAS AS DEMANDAS

O perímetro expandido é uma região delimitada somente para aplicação de recursos, e não para aquisição de potencial construtivo e aparece pela primeira vez em São Paulo na OUCAB. A crítica da primeira geração de operações urbanas já apontava a necessidade de algum dispositivo que possibilitasse que as operações fossem mais redistributivas, impedindo que seus investimentos públicos ocorressem apenas

nas porções de território que são focos de atuação do mercado. Ampliar a área significaria também, em tese, incluir não só mais território, mas abarcar outras demandas de interesse público e incluí-las no programa de obras. Conforme o artigo 13º da lei da OUCAB, os investimentos no perímetro expandido só podem ser feitos em drenagem, transporte público, transposições sobre o canal do Rio Tietê e habitação de interesse social.

Mas verificou-se problemas no desenho do perímetro expandido da OUCAB, que vão justamente contra estes argumentos. Primeiro, na definição da extensão do perímetro expandido houve uma pressão pela inclusão da Ponte de Pirituba no programa de obras durante a discussão do Projeto de Lei na Câmara de Vereadores. Ainda neste processo, os mapeamentos do perímetro expandido omitiram boa parte dos assentamentos precários, dificultando seu atendimento com recursos da operação — questão que será tratada adiante (FIG. 1).

Ao excluir as demandas que o justificaram e incluir uma demanda que não era central para a transformação urbana desta região, o perímetro expandido funcionou, em parte, ao contrário do que se imaginava. Valorizou áreas onde não seria recuperada a valorização da terra, mostrando-se incoerente e distante do enfrentamento do problema conceitual do instrumento. Reforçou ou reproduziu as lógicas já tradicionais da produção da cidade: um centro arrecadador, ponto focal da transformação, e uma periferia absolutamente coadjuvante no desenho, mas necessária ao processo. Tal lógica fica ainda mais clara em outras operações, como a OUC Água Espreada e no projeto de lei da OUC Bairros do Tamanduateí (LIMA, 2016).

3.3. RESERVA DE RECURSOS E META DE ATENDIMENTOS, MAS SEM UM PLANO DE HABITAÇÃO

Embora a ou Faria Lima (1995) tenha gastado, até 2013, apenas 7% dos seus recursos com habitação social (SANTORO; MACEDO, 2014), ela foi o primeiro caso no qual se previu uma reserva obrigatória de 10% dos recursos arrecadados para este fim. Depois de um longo período em que esse mecanismo foi deixado de lado nas proposições das novas operações — inclusive na primeira etapa da ou Água



FIG. 1:

Perímetro expandido e assentamentos precários contidos na área da Operação Urbana Consorciada da Água Branca. Em cinza, aqueles reconhecidos pela operação, e em preto, os não-incluídos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SÃO PAULO (2013) e SEHAB (2015).

Branca (1995), formulada no mesmo momento que a Faria Lima —, a ouc Água Branca (2013) o retoma e aprimora. O percentual subiu para 22% de reserva de recursos para habitação, podendo ser usado em construção e recuperação de empreendimentos, reurbanização de favelas, programas vinculados ao Plano Municipal de Habitação ou outro programa público de habitação, e apoio à população assistida dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada e no perímetro expandido. Destes, 35% (ou 8% do total) deveria ser aplicado na aquisição de terras para produção de novas unidades.

A ouc Água Branca estipula uma meta de atendimentos habitacionais — mecanismo que também não é novo, já que aparecia na OUAB (1995). Novamente, há um aprimoramento importante no quesito quantidade: a meta salta de 630 para 5 mil atendimentos habitacionais, incluídos no programa de obras a partir de pressões dos movimentos sociais de moradia.

Essas mudanças são parte de um processo que influencia outras operações em São Paulo. O Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2014) obrigaria todas as operações propostas dali para a frente a ter uma reserva de um quarto dos recursos, no mínimo, para habitação. Um decreto municipal de 2015 redimensionou esta reserva na ouc Faria Lima. Mas esse avanço é quantitativo, não qualitativo. As operações não propõem um plano de atendimento habitacional para a população

moradora, e isso seria pouco possível já que o projeto não fez uma leitura das necessidades habitacionais do território. No Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da oucab, a habitação é uma questão pouco abordada e não tratada a fundo.

A lei aprovada sequer reconhece a totalidade das favelas contidas em seu perímetro. Nossa pesquisa elaborou uma leitura habitacional que mostrou que ao invés de 17 favelas, como mapeado pela ouc Água Branca, há no perímetro expandido 32 favelas, ou seja, quase o dobro (FIG. 1). Importante ressaltar que esta leitura está baseada, em grande parte, em fontes de informação públicas. Ou seja, a operação sequer absorve os dados disponíveis nos cadastros municipais de habitação social.

Para além de uma listagem de assentamentos precários, seria importante qualificar suas situações fundiárias, tipos de precariedade, graus de risco, oferta de infraestrutura e histórico de ações públicas, de modo que as estratégias para os 5 mil atendimentos previstos pudessem ser minimamente apontadas, considerando suas diferentes possibilidades — urbanização, regularização, melhorias, remoção, provisão —, prioridades de tempo e custo. Essa tarefa foi feita preliminarmente à pesquisa que fundamenta este artigo, com base nas informações públicas abertas (LIMA, 2015).

Além disso, há outras situações de necessidade habitacional que não são sequer mencionadas, como: conjuntos

habitacionais irregulares muito adensados e ocupações em áreas livres, loteamentos irregulares, cortiços, população em situação de rua, entre outras. Pela leitura realizada, estima-se — já que os números podem estar desatualizados — que seriam necessários ao menos cerca de 5.900 atendimentos habitacionais, em seus diversos tipos, para que se desse conta das necessidades preexistentes, valor superior aos 5 mil atendimentos previstos. Na verdade, a meta apontada é muito mais uma construção política, de negociação com os movimentos de moradia, do que um número que reflita uma leitura urbana atualizada e cuidadosa, que não foi realizada.

Também não existe a proposta de um diálogo da transformação urbana pretendida com o quadro de necessidades habitacionais em escala municipal e metropolitana. Quantas moradias esta área deveria oferecer para colaborar na inversão do padrão de urbanização paulistano centro-periferia? Se é objetivo da operação o adensamento populacional na região, este poderia prever, além de novos moradores de classe média e alta, populações de baixa renda, igualmente interessadas em morar no centro.

No caso da ouc Água Branca, a ausência de leitura do território e de propostas habitacionais sólidas é uma questão importante, mas não isolada. Nesse aspecto ela pouco inova, reforçando a tradição de que as operações urbanas transformam, mas não desenhavam diretamente seus territórios.

3.4. PROGRAMA DE OBRAS MAIS DIVERSO, MAS SEM UM PROJETO URBANO CONSISTENTE

É verdade que a ouc Água Branca não contempla em seu programa de obras apenas intervenções viárias, um dos pontos importantes da crítica às primeiras operações. Entendia-se que a obra viária era, por excelência, a infraestrutura pública que mais claramente dava suporte à atividade imobiliária e à valorização da terra — e à lógica de contratação de empreiteiras que estruturaram historicamente o processo eleitoral brasileiro —, e que os túneis, pontes e avenidas para automóveis foram os grandes legados destes projetos.

A ouc Água Branca traz um programa de obras visivelmente mais diversificado, incluindo obras de drenagem, patrimônio histórico, transposições de pedestres, corredores de transporte coletivo e espaços livres públicos. Mas continua sendo um programa, uma lista de obras. Não conseguimos enxergá-lo como um projeto urbano consistente, bem articulado. Possui poucos parâmetros urbanísticos e não parece trazer uma estratégia de transformação suficiente para enfrentar a complexidade deste lugar, das suas questões e seu processo histórico de ocupação, como está posto nas motivações da própria operação. O desenho urbano continua sendo produto das regras que melhor dialogam com o negócio imobiliário: do quanto se pode construir, sem regulação de forma ou espaços qualificados, da implantação dos grandes empreendimentos e da engenharia pontual das obras públicas, quando se concretizam.

Como temos visto, os pressupostos reais — em contraposição aos discursivos — das operações urbanas geralmente não são projetos urbanísticos para enfrentar as questões que motivam a transformação dos territórios, mas estudos de viabilidade e rentabilidade para transformação imobiliária. E ainda que haja desenho, ele é detalhamento de alguns dos projetos, seletivo e concentrado nas áreas de maior valorização prevista ou nas áreas públicas — como nos casos dos projetos de lei da ouc Bairros do Tamanduateí e do PIU Arco Tietê (LIMA, 2016). Ou seja, mesmo que exista, o desenho urbano também é uma ferramenta em disputa e não garante sozinho uma transformação menos direcionada a interesses privados.

Todos os pontos acima descritos fazem parte de uma narrativa de mudanças na regulação das operações urbanas em São Paulo, que no geral, incorpora mecanismos potencialmente positivos para habitação social e para a gestão democrática, criando expectativas de que a ouc Água Branca apresentaria resultados melhores, novos, diferentes das demais — que tiveram diretrizes habitacionais muito genéricas ou menos instrumentos. São avanços, a princípio, mas que merecem ser relativizados. Durante a análise da oucAB, entendendo-a como parte de um processo

maior de outras operações e projetos urbanos, percebemos que é possível, além de relativizar cada avanço, estabelecer uma conexão entre os pontos que comentamos anteriormente.

4. MODUS OPERANDI: MOTIVO DO VELHO

Essa situação, apesar de apresentar diferenças de conjuntura e contexto, ocorre pelo fato de que as mudanças de regulação e gestão continuam ancoradas no mesmo mecanismo de funcionamento das operações urbanas: a combinação de concentração de recursos e esforços em uma região delimitada e a transformação urbana via desenvolvimento imobiliário e rentabilidade da terra com usos, formas e agentes específicos e restritos.

Não há muita novidade na crítica a esse modelo de transformação urbana, que vem das primeiras operações. O que nossa análise acrescenta é que a tentativa de aprimorar o mecanismo visando o interesse público parece inócua se sua lógica abriga uma contradição estrutural: só há espaço para aquilo que se enquadra na rentabilidade concentrada, para que não afete as possibilidades de arrecadar recursos. Ainda, como a arrecadação da ouc Água Branca foi historicamente baixa e continuou baixa após a sua revisão (VANNUCHI, BORRELLI, SANTORO, 2015), a questão que se coloca é: será que, dentro de uma operação urbana, quanto melhor a qualidade das soluções e instrumentos voltados para usos pouco rentáveis, como habitação de interesse social, menor o interesse do mercado imobiliário?

Muitas das demandas que eram cobradas na primeira crítica às operações urbanas, como o transporte coletivo, os espaços livres públicos e até mesmo a produção de novas unidades habitacionais, foram incorporadas ou apropriadas pela lógica da rentabilidade, especialmente nas situações que colaboram para a valorização da terra e dos empreendimentos. A questão é que políticas habitacionais diversificadas, manutenção e atração de população de baixa renda para áreas valorizadas, democratização da decisão e recursos distribuídos de forma mais justa pelo território não são passíveis de apropriação,

porque são usos urbanos e políticas públicas não rentáveis para o parceiro privado típico. Como os exemplos de mudança de regulação que caminham sempre num sentido quantitativo mostraram, até é possível que se reserve, se gaste recurso e se produza habitação, mas não dentro de uma política consistente e prioritária.

5. IMPLEMENTAÇÃO

É importante ressaltar que a ouc Água Branca tem trazido novidades positivas, em comparação com suas antecessoras, também na sua implementação, mas onde também se expressam as contradições do instrumento. Se por um lado foram discutidas pautas não prioritárias para a maioria da sociedade civil — como a Fábrica dos Sonhos e a Ponte de Pirituba, e obras viárias e de infraestrutura, como a canalização dos Córregos Água Preta e Sumaré e o prolongamento da Avenida Auro Soares —, por outro, já no início, discutiu-se ações habitacionais (como o projeto urbanístico para o Subsetor A1 e a reforma emergencial da Comunidade Água Branca).

5.1. PROJETO DE URBANIZAÇÃO DO SUBSETOR A1

O Subsetor A1, ou Área da CET, é uma parte central do território da ouc Água Branca, de propriedade pública, ocupada hoje pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), por pátios de estacionamento e dois barracões de escolas de samba. Existe há tempos uma promessa de que estes usos poderiam ser realocados ou rearranjados, liberando a maior parte da área para um projeto urbano e habitacional. Esta promessa, inclusive, foi usada como justificativa para a remoção das duas únicas favelas do perímetro imediato da operação, em sua primeira fase, a Favela da Aldeinha, em 2008, e a Favela do Sapo, em 2012.

As famílias removidas receberiam auxílio-aluguel e, posteriormente, seriam atendidas definitivamente por um projeto habitacional prometido na área da CET. Esse projeto tem sido discutido desde o começo da nova fase da ouc Água Branca (2013). A demanda habitacional histórica das favelas Aldeinha e do Sapo seria atendida em área bem localizada e no início de uma operação urbana, o que era novidade.

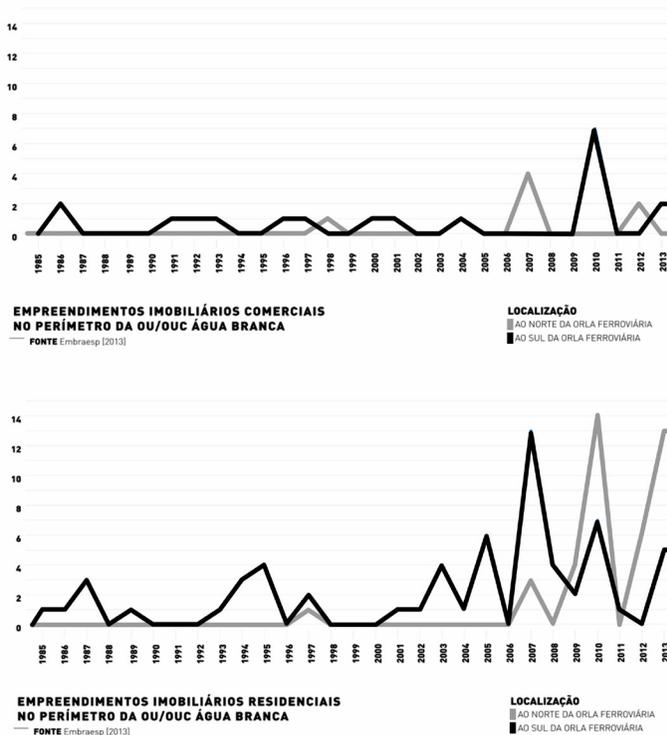


FIG. 2:

Mudanças na regulação para Habitação de Interesse Social nas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SMDU (2015).

Assim, um concurso público de arquitetura foi promovido para selecionar um estudo preliminar para um plano de urbanização, entendendo-se que mais que um projeto habitacional, pretendia-se para a área "o projeto de um bairro". A lei da OUCAB já indicava percentuais obrigatórios de uso para o Subsetor, o que também é uma novidade de regulação, já que pela primeira vez se previa setores para projetos especiais, com alguma destinação de uso para habitação.

Art. 47 [...] § 1º O plano de reurbanização deverá destinar, da área total de terreno, as seguintes proporções:

I - sistema viário: máximo de 20% (vinte por cento);

II - áreas verdes: mínimo de 40% (quarenta por cento);

III - áreas de uso institucional: mínimo de 15% (quinze por cento);

IV - áreas para empreendimentos imobiliários: mínimo de 25% (vinte e cinco por cento).

[...]

§ 3º A totalidade dos empreendimentos imobiliários a serem implantados nas áreas referidas no inciso IV do § 1º deste artigo deverá atender à

proporção mínima de 80% da área computável para usos residenciais e de 40% (quarenta por cento) da área computável para Habitações de Interesse Social, conforme definido no plano específico de reurbanização. (SÃO PAULO, 2013, s.p.).

O termo de referência do concurso quantificou o número mínimo de 1.360 unidades de HIS, e apontou quais deveriam ser os usos não-habitacionais — um Território CEU (equipamento de educação, esporte e cultura), uma Unidade Básica de Saúde, um parque urbano, uma passarela para pedestres e ciclistas sobre o Canal do Rio Tietê e um edifício para abrigar as atividades da CET e de outros órgãos municipais de monitoramento, chamado Centro de Gerenciamento e Monitoramento Integrado (CGMI). Este seria, portanto, o programa mínimo para o projeto urbano.

O concurso aconteceu entre fevereiro e maio de 2015, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP). O projeto vencedor foi do Estúdio 41, um escritório de Curitiba. A equipe foi então contratada para que desenvolvesse as etapas posteriores — anteprojeto, projeto

básico e projeto executivo — junto com a São Paulo Urbanismo e uma comissão intersecretarial da prefeitura.

O projeto vencedor tem como principais pontos positivos a proposição de 363 apartamentos a mais que o mínimo exigido e um faseamento que prioriza habitação e contempla na primeira etapa as 630 unidades habitacionais, que poderiam ser financiadas com os recursos arrecadados na OUAB (1995), nas quais seriam alocadas as famílias das favelas do Sapo e Aldeinha. Mas, em termos de projeto, pouco inova em questões mais profundas, como exemplificado pela pouca diversidade e flexibilidade das unidades habitacionais, pela distribuição do programa funcionalmente segregada e pela implantação que não estabelece um diálogo consistente com aquilo que a cerca, sobretudo com as áreas públicas vizinhas, a Comunidade Água Branca e as Marginais e o Canal do Rio Tietê. E em termos de política, não supera o modelo único da casa própria financiada, da gestão centralizada e do projeto elaborado com pouca ou nenhuma participação dos futuros moradores.

O modelo competitivo de concurso público e o desenvolvimento das etapas posteriores — ainda em andamento — não consideraram as propostas debatidas com a população e com o grupo de gestão da OUAB, com alguma exceção. As reuniões organizadas, pouco frequentes, tiveram um caráter muito mais informativo que construtivo, e as propostas e críticas que foram feitas não foram acolhidas. Contribui para isso uma indefinição sobre a demanda que será atendida, sempre postergada e delegada à Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). Não há um cadastro oficial de todas as famílias removidas nas favelas do Sapo e Aldeinha, e não se sabe exatamente quantas e quais delas poderão ser atendidas. A sociedade civil no Grupo de Gestão organizou, em 2015, um mutirão de cadastramento e informação informal destas famílias — que estão dispersas pelas periferias da cidade e com situações de atendimento habitacional provisório. Esse cadastramento foi encaminhado à Sehab e tem sido utilizado num processo colaborativo para que se torne oficial e auxilie na definição dessa demanda. O

que se sabe, com certeza, é que o número é muito maior do que as 630 famílias apontadas na lei da operação. O problema é que essa identificação da demanda está ocorrendo com o processo de projeto já avançado, e a participação, nestes termos, fica muito difícil. Como desenvolver um bom projeto habitacional para uma demanda indefinida? E como esperar que essa demanda incerta se aproprie de um processo participativo?

Existe também uma tensão quanto ao número de unidades habitacionais no projeto em relação ao potencial da área. O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 (SÃO PAULO, 2014), proposto pela mesma gestão, traz como partido principal para a cidade o adensamento populacional em áreas centrais e próximas aos eixos de transporte público, que é o caso do Subsetor A1. Considerando que é uma área pública, seria, portanto, uma oportunidade de garantir o maior aproveitamento construtivo possível para usos de interesse público coexistindo, com qualidade urbana e arquitetônica — um bairro denso e diversificado. O coeficiente de aproveitamento proposto pelo Plano Diretor para áreas como o Subsetor A1 é de quatro vezes a área do terreno, enquanto no projeto, em sua última versão apresentada, o coeficiente da gleba é pouco maior que um. Por isso, 1.300 ou 1.400 unidades habitacionais ali parece pouco, ainda mais porque o projeto vencedor, em sua primeira versão, tinha conseguido aumentar significativamente este número.

Há uma barreira de origem para que se produza mais habitação, que é a legislação de parcelamento do solo, que regula o quanto de terreno será destinado no projeto para cada uso urbano. Como nas proximidades já existe um parque recém-inaugurado, o Jardim das Perdizes, e no Subsetor A2 (uma área pública hoje ocupada por centros de treinamento de clubes de futebol) também se prevê um novo parque em toda área do terreno, o percentual de 40% para áreas verdes que foi definido para o Subsetor A1 é altíssimo. Sobra 60% para habitação, comércio, equipamentos públicos, ruas e praças. Já na elaboração da operação, portanto, foram criados mecanismos que diminuíram a quantidade de habitação social nesta

	leitura de necessidades	reserva de recursos	meta de atendimento	cota de solidariedade	perímetro expandido	grupo de gestão
OU CENTRO [1992]	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
OU FARIA LIMA [1995]	⊖	⊖	⊖	⊗	⊖	⊗
OU ÁGUA BRANCA [1995]	⊖	⊗	✓	⊗	⊗	⊗
OUC ÁGUA ESPRAIADA [2001]	⊗	⊗	⊖	⊗	⊗	⊖
OUC FARIA LIMA [2004]	⊖	⊗	⊖	⊗	⊖	⊖
OUC ÁGUA BRANCA [2013]	⊖	✓	✓	⊗	✓	✓
OUC B TAMANDUATÉ [2015]	⊖	✓	⊗	✓	✓	✓

tem ✓ tem, por decreto ⊗ tem, em parte ⊖ não tem ⊗

FIG. 3:

Produção imobiliária na Operação Urbana Consorciada Água Branca.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em EMBRAESP (2013).

área. Contudo, esta é uma decisão difícil de ser revertida a essa altura, porque exigiria uma mudança na lei da Operação Urbana.

Os envolvidos com o projeto, contudo, não têm se esforçado para contornar essa questão — o que seria possível, já que os percentuais têm alguma maleabilidade. O que se observa é o movimento contrário: ao longo do desenvolvimento do projeto, a quantidade de unidades habitacionais que o estudo preliminar vencedor do concurso havia proposto está diminuindo. De 1.723 unidades no estudo preliminar passou-se para 1.386 no anteprojeto consolidado de fevereiro de 2016, após o qual houve um pequeno ganho, 1.456 unidades no projeto básico de outubro de 2016. Mesmo que o percentual de parque no projeto esteja bem próximo do mínimo exigido, o que é positivo, os espaços livres dos equipamentos públicos que poderiam estar computados como área verde não estão. Além disso, a área de terreno destinada ao prédio do CGMI é muito alta e foram reservadas duas outras áreas institucionais sem uso definido, o que, se arranjado de outra forma, poderia aumentar o número de unidades, respeitando o parcelamento do solo aprovado em lei.

A densidade construtiva da gleba como um todo diminuiu, e isso explica a queda de unidades habitacionais. Pequenas revisões na proposta de parcelamento do solo e na classificação dos usos poderiam ajudar a diminuir os impactos dos percentuais em lei, resultando em mais apartamentos sem comprometer a qualidade urbana, os equipamentos e a diversidade do bairro (LIMA, 2016).

O representante do mercado imobiliário no grupo de gestão da operação urbana, por sua vez, tensiona a discussão no sentido oposto, usando o argumento do “projeto de bairro” para minimizar o fato de que a produção habitacional em pouca quantidade, ou mesmo em fases posteriores, seja um problema. A prioridade seriam os equipamentos sociais e o parque, porque o projeto para o Subsetor A1 deve ser entendido como catalisador de outros investimentos imobiliários, que poderiam impulsionar a ouc Água Branca. Deixando claro novamente que, na visão do mercado, alguns usos de interesse público são mais valorizadores que outros.

Verificamos, portanto, que em grande parte dos processos de projeto vinculados às operações urbanas, a habitação não é protagonista. Ela é tolerada, mas com baixas densidades, principalmente quando seus moradores não participam das decisões principais. O Subsetor A1 é palco de disputa porque está bem localizado, próximo dos locais onde a operação e o mercado mais preveem novos empreendimentos privados. Apela-se aqui pela substituição e priorização de outros programas de interesse público, como parques e equipamentos sociais, que contribuem muito mais (ou atrapalham menos) a atração e viabilidade dos empreendimentos imobiliários.

5.2. REFORMA EMERGENCIAL DA COMUNIDADE ÁGUA BRANCA

Depois da remoção das favelas do Sapo e Aldeinha, o único assentamento de baixa



FIG. 4:

Operações urbanas e orçamento em São Paulo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SÃO PAULO (2016).

renda no perímetro imediato da ouc Água Branca é a Comunidade Água Branca, composta por dois conjuntos habitacionais verticais, um pequeno conjunto de casas geminadas e um grande núcleo urbanizado de casas-embrião construídas em mutirão. Este lugar é um apanhado de políticas habitacionais de diferentes gestões desde os anos 1980. Com diferentes estratégias, é um bairro que carrega pontos positivos de cada uma delas, mas especialmente problemas que, em maior ou menor grau, afetam o bairro como um todo.

Existem questões estruturantes, como o isolamento da cidade, a monofuncionalidade, a irregularidade na propriedade da terra, a coabitação e a ocupação dos espaços livres com atividades comerciais, garagens e algumas casas. Há também questões mais simples, como a conservação das ruas e das áreas comuns, a captação de águas de chuva e a manutenção dos edifícios, mas que são recorrentes.

Após uma intervenção do Ministério Público, uma reforma emergencial em duas fases foi rapidamente planejada pela prefeitura. A primeira, em fase final de obras, foi custeada com todos os recursos da primeira venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACS) da oucAB (2013). A criação de uma segunda etapa ocorreu porque não foram arrecadados recursos suficientes na operação para financiar a obra de

uma vez só. Por isso, a previsão é de que sejam necessários recursos orçamentários da Secretaria Municipal de Habitação. A reforma emergencial pode ser considerada uma vitória da mobilização dos moradores e de seus representantes e um avanço na gestão da operação, mas não é uma oposição bem estruturada dos grandes desafios que a comunidade ainda enfrenta.

Um exemplo disso é que não se conseguiu articular um grupo de trabalho para elaborar um projeto urbano para esta Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 3 coo8), ainda que se tenha formado um Conselho Gestor da ZEIS, cuja principal atribuição é construir um plano de urbanização. O caso do Córrego Água Branca é um bom exemplo. Sua margem é o principal caminho de acesso dos moradores às oportunidades da cidade — emprego, transporte, equipamentos etc. —, mas é muito precário e improvisado. Haveria a chance de qualificá-lo por meio de um processo de recuperação de Área de Preservação Permanente (APP) exigido dos proprietários da área, empreendedores que estão construindo condomínios em parte dela. Um grupo de trabalho foi proposto com representantes da Prefeitura e da sociedade civil no Grupo de Gestão, que seria importante tanto para adequar esse plantio, para que não fosse aleatório e qualificasse o espaço no curto prazo, quanto para pensar a possibilidade de um futuro parque linear — infraestrutura

importante de articulação da comunidade, enfrentando pelo menos dois de seus grandes problemas: o isolamento e a monofuncionalidade. Nem mesmo isso aconteceu.

5.3. PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO PELO MERCADO

A ouc Água Branca ainda não conseguiu promover a produção de HIS via mercado por dois motivos. O primeiro é que a operação não tem nenhum mecanismo de regulação com este propósito. Este é um ponto em que ela não avança.

Há uma tendência nas propostas internacionais na regulação de projetos urbanos semelhantes, chamada de *inclusionary housing policies* (SANTORO, 2015). Estas políticas serviram de inspiração para inclusão de contrapartidas de interesse público nos novos instrumentos urbanísticos de São Paulo, a partir do Plano Diretor Estratégico 2014. Entre elas, a Cota de Solidariedade, que não foi incluída na OUCAB um ano antes.

O único mecanismo de regulação do perfil das unidades habitacionais previsto pela OUCAB é a Unidade Residencial Incentivada, que exige que um terço do potencial construtivo negociado pela operação seja vinculado a apartamentos com até 50m². Entende-se essa ferramenta como positiva para o adensamento populacional, mas definitivamente não é para a produção de HIS.

Mesmo os mecanismos gerais, que valem para de toda a cidade, são passíveis de serem distorcidos dentro da operação. Um exemplo é o dos empreendimentos vizinhos à Comunidade Água Branca, construídos em uma ZEIS. Este tipo de zona obriga que no mínimo 60% do que for construído nela seja HIS. Um dos empreendimentos, atualmente em construção, o Barra Viva, tem todas as suas unidades enquadradas nos critérios de HIS, no entanto, são comercializadas por forma e valor regulares de mercado, não atendendo à demanda por moradia cadastrada pelo município. O segundo motivo é que pouquíssimos empreendimentos foram construídos na operação como um todo.

5.4. PRIMEIRO LEILÃO DE CEPACS

Depois de um aumento repentino na venda de potencial construtivo nos últimos anos

da ouc Água Branca (1995), que muito tem a ver com o *boom* imobiliário do final da última década, esperava-se que, após a reformulação e a renovação dos estoques, o mesmo padrão de aquecimento se manteria, o que não aconteceu. O primeiro leilão de CEPACS aconteceu em março de 2015. Esperava-se arrecadar R\$ 90 milhões, cujo destino já havia sido muito discutido no Grupo de Gestão. Entretanto, menos de R\$ 10 milhões foram arrecadados em dez transações, e com o desconto das despesas operacionais, restaram apenas R\$ 8,9 milhões de reais no caixa da operação, insuficientes para o custeio integral de alguma intervenção estrutural prevista no programa de obras. Por isso, o projeto do Subsetor A1 só conseguiu ser viabilizado parcialmente com recursos de 1995, e a obra emergencial da Comunidade Água Branca não teve recursos garantidos para ser executada por completo.

Vannuchi, Borrelli e Santoro (2015) analisaram hipóteses de conjuntura que pudessem justificar a dificuldade de arrecadação da OUCAB neste primeiro momento. As justificativas mais plausíveis seriam o contexto de retração do mercado imobiliário e um sobrepreço dos CEPACS em relação ao valor que pode ser pago em outorga onerosa simples em outras regiões da cidade, sendo mais rentável construir fora da operação urbana. Como adendo, podemos considerar esse como mais um avanço de regulação desta operação, no sentido de capturar a valorização do solo. Tanto a inserção do CEPAC como mecanismo de adiantamento — já que só é negociado em leilões em datas específicas —, quanto pelo preço mínimo que deve ser negociado — que é o mais alto da história: R\$ 1.600 para usos não-residenciais e R\$ 1.400 para residenciais.

Os estudos de Sandroni (2008) baseados nas oucs Faria Lima e Água Espraiada — com valores na época menores que a Água Branca hoje — apontavam que o CEPAC, embora representasse esperança de captação integral de mais-valias fundiárias, ainda estava defasado. Quer dizer, o valor dos certificados poderia ser maior. O mercado imobiliário pensa diferente, tanto que apoia uma proposta muito recente de redução do valor do CEPAC para R\$900³, com a justificativa de que se isso não acontecer, passado o momento de crise econômica,

a operação continuará estagnada, com o mercado atuando nas vizinhanças. É o CEPAC que está caro ou a outorga onerosa simples que está muito barata?

De fato, em um momento de desaquecimento da economia e tendo outros lugares para investir, por que o mercado optaria por uma região relativamente deslocada de seus vetores de maior interesse, onde o potencial construtivo é mais caro e o dinheiro gasto correria o risco de poderia ser investido em habitação social, além de ficar sujeito aos debates de uma instância presente de controle que cobra por prioridades diferentes?

6. REFLEXÕES E PROVOCAÇÕES

Embora haja avanços, como, por exemplo, o estudo de caso da Água Branca, mais recente ou implantada em São Paulo, não dá evidências para convencer da real capacidade das operações urbanas de promover um desenvolvimento urbano que garanta não somente rentabilidade, mas direitos, especificamente a realização de uma política habitacional consistente, inclusiva e diversificada. As pautas de reforma do instrumento, as resistências da sociedade civil em prol, principalmente, da habitação, e as modificações de gestão e regulação introduzidas pela nova lei não foram suficientes para reverter a subordinação do projeto ao mercado. E nossa provocação é de que não conseguiriam ser.

O projeto urbano, com este instrumento, torna-se refém do interesse do parceiro privado, sob pena de se manter inerte. Esta é a diferença da ouc Água Branca para as outras operações. A subordinação aqui não se manifesta pela construção especulativa do lugar, mas pela inércia. A operação tem avanços positivos importantes de regulação e gestão em prol do interesse público, mas esses avanços são sempre limitados pela necessidade da rentabilidade ou a sobreposição deles acaba por paralisá-la pela falta de recursos.

Entretanto, não consideramos que o problema seja a escala dos projetos urbanos. A questão está no instrumento, que não é neutro, porque determina o modelo e o processo de reestruturação urbana, suas prioridades e seu projeto,

condicionando a produção da cidade, os usos, formas e agentes à sua lógica de funcionamento. Lógica essa que exige uma transformação concentrada de territórios a partir da máxima rentabilidade do solo.

O interesse público passa então a depender desse mecanismo que o financia. Temos assim um jogo discursivo interessante, que apela ao pragmatismo do financiamento para legitimar o avanço das parcerias público-privadas na cidade. O desenvolvimento imobiliário passa a ser parceiro ou sinônimo do desenvolvimento urbano, ou o único meio possível; incontestável, ao qual tudo deve se moldar, se adaptar, porque esta é a forma possível.

O que verificamos, entretanto, é que uma política habitacional — leitura, plano, projeto e ação — consistente e diversificada, com a manutenção de populações de baixa renda em áreas centrais junto às regiões arrecadadoras de recurso, não contribui para a sobrevivência financeira. Aí que está a contradição: a parceria público-privada não equaciona o fato de que o interesse público nem sempre é viável, nos moldes do instrumento.

Uma tendência recente das oucs em São Paulo, que começam a investir quantidades significativas de recursos e esforços em ações habitacionais, parece dar novas esperanças quanto à possibilidade de resolução desse impasse. Perez, em trabalho de 2016, mostra que houve um aumento percentual dos investimentos em habitação. Nas oucs Água Espraiada e Faria Lima, os 7% e 8% apontados por Santoro e Macedo (2014), com dados de 2013, cresceram, respectivamente, para 16% e 14% em 2016. No caso da Água Branca houve um investimento, depois de vinte anos, dos seus primeiros 0,03%.

Mas, diante de um modelo único — novas unidades, verticalizadas e no modelo de casa própria, quando bem localizadas, recorrem às baixas densidades e ao bom desenho de escritórios de arquitetura conceituados que valorizam financeiramente o empreendimento — é a política habitacional crível, e não a desejável, que consegue se enquadrar. Essa lógica claramente não consegue enfrentar as situações mais complexas de necessidade, que, por vezes, extrapolam o campo habitacional e a dimensão do

bom desenho. Mas por outro lado, parece funcionar bem como indicador quantitativo de que as operações estão evoluindo, reservando muitos recursos e produzindo adequados resultados para habitação. Indicador que legitima os processos de construção desigual da cidade que estão viabilizando, sobretudo num contexto em que se diz que não há alternativas.

É verdade que as operações urbanas têm sido fonte importante de recursos para os cofres do município e hoje já são a principal fonte para as políticas habitacionais. A projeção é que essa parcela só aumente, porque mesmo que cada operação destine pouco para habitação, já é muito se comparado ao orçamento público em crise. Mas como as operações arrecadam dinheiro? Que cidade está sendo produzida? E ainda, que conceito de interesse público, este sempre em disputa, está sendo utilizado?

Posto isso, podemos afirmar que os desafios estão relacionados a como ocupar os espaços de discussão dentro do instrumento e pressionar para que as possibilidades minimamente se concretizem e gerem impactos positivos, ainda que isolados — este trabalho é uma tentativa disso —, sem perder a consciência crítica sobre o que significa este tipo de atuação dentro das dinâmicas mais amplas. Esse é um ponto muito importante, porque frente às dificuldades cotidianas e à complexidade dos problemas, as mobilizações tendem a ser cada vez mais setoriais e de visão restrita e de curto prazo.

Além disso, investir em contranarrativas das operações urbanas, para que alternativas sejam pensadas. É preciso entender melhor, questionar e revisar os conceitos e os instrumentos pelos quais os projetos de reestruturação urbana são implementados, além de suas consequências sociais e territoriais. A fragmentação do território, a concentração de esforços e investimentos, o modelo hegemônico de cidade-empresa e de mercantilização dos processos de projeto, produção, ocupação e decisão no espaço são mesmo a única alternativa possível para o desenvolvimento urbano? Parece-nos que insistir nesses moldes, ainda que com novas aparências, continua levando a caminhos conhecidos: ou a inércia

resultante do fracasso financeiro ou a construção especulativa de lugares.

NOTAS

1. Esse texto foi redigido a partir dos processos, e parte dos resultados, de uma pesquisa de Iniciação Científica intitulada “Desafios e perspectivas do instrumento operação urbana consorciada para a produção de habitação de interesse social”. O trabalho foi orientado pela Profa. Paula Freire Santoro, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e desenvolvido no Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, entre 2014 e 2016. A pesquisa está vinculada a um projeto mais amplo do laboratório que estuda parcerias público-privadas no urbano, também coordenado pela Profa. Raquel Rolnik, financiado pela Fundação Ford, e que envolve pesquisadoras e pesquisadores importantíssimos para a construção das reflexões que aqui apresentamos.

2. Estes assuntos são relatados no artigo “Faz sentido a Ponte de Pirituba ser prioridade na Operação Urbana Água Branca?”, de Luanda Vannuchi (2014), bem como no artigo “A que sonhos atende a Fábrica dos Sonhos”, escrito por Rodrigo Faria G. Iacovini (2014).

3. Apresentada na minuta do Projeto de Lei do PIU Arco Tietê. Disponível para consulta pública em: <minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-act/>. Acesso: nov. 2016.

REFERÊNCIAS

ANDRADE NETO, Gustavo Pires. **Pensando a cidade no século XXI**: o Concurso Bairro Novo em São Paulo, 2004-2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Operações urbanas em São Paulo**: interesse público ou construção especulativa do lugar? 2006. Tese (Doutorado) — Pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

EMBRAESP. **Shapefiles dos Lançamentos Imobiliários Comerciais e Residenciais (1985-2013)**. 2013. CEM — Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/download-de-dados?download_dados=embraesp&items_per_page=10>. Acesso em out. 2015.

EMURB; WALM ENGENHARIA E TECNOLOGIA AMBIENTAL. **Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da Operação Urbana Consorciada Água Branca**. São Paulo, [s. d.]. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=184404>. Acesso em: jan. 2020.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n.3, 2000.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, São Paulo, v.16, n.39, p.48-64, 1996.

IACOVINI, Rodrigo Faria G. A que sonhos atende a Fábrica dos Sonhos? **Observasp**: São Paulo, set. 2014. Disponível em: <observasp.wordpress.com/2014/09/09/a-que-

sonhos-atende-a-fabrica-dos-sonhos/>. Acesso em: set. 2015.

LIMA, Pedro. **Desafios e perspectivas de utilização do instrumento operação urbana consorciada para a produção de habitação de interesse social**. Uma leitura crítica da ouc Água Branca em São Paulo. Relatório Final de Iniciação Científica, ano 1. Orientadora: Paula Santoro. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2015.

_____. **Desafios e perspectivas de utilização do instrumento operação urbana consorciada para a produção de habitação de interesse social**. Relatório Final de Iniciação Científica, ano 2. Orientadora: Paula Santoro. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2016.

MAGALHÃES JR., José. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca, revisão e proposição. **Arquitextos – Vitruvius**, São Paulo, ano 6, n.066.33, nov. 2005.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento “Operação Urbana Consorciada” à luz da experiência paulistana. 2010. Tese (Doutorado) – Pós-graduação em História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MENEGON, Natasha Mincoff. **Planejamento, território e indústria**: as operações urbanas em São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado) – Pós-graduação em Habitat, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PEREZ, Oscar. As Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo e a materialização de justiça socioespacial por meio da construção de habitação de interesse social entre 2001 e 2016. In: **IV Enanparq – ANPARQ**, Porto Alegre, jul. 2016.

SÃO PAULO (Cidade). **Operação Urbana Água Branca**. Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995.

_____. **Operação Urbana Consorciada Água Branca**. Lei nº 15.893, de 07 de novembro de 2013.

_____. **Plano Diretor Estratégico**. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

_____. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo** – Caderno para discussão pública. 2016. Disponível em: <www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>. Acesso em: jul. 2016.

SANDRONI, Paulo. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos In: **FGV – EAESP**: Relatórios Técnicos, GVPesquisa, NPP; n.27, 2008. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13354?show=full>. Acesso em: nov. 2016.

SANTORO, Paula Freire; MACEDO, Sara Messaggi. A (des) articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. In: **III Enanparq – ANPARQ**, São Paulo, out. 2014.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. Formas de garantia do direito à moradia em um contexto de produção da habitação pelo mercado através de instrumentos de transformação urbana – os casos da ouc Água Branca e da PPP Habitacional em São Paulo. In: **Seminário Internacional Public-Private Partnerships and The Real Estate/Financial Complex**,

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro. As (im)possibilidades de se produzir habitação social na ouc Água Branca. **Observasp**: São Paulo, jun. 2016. Disponível em: <observasp.wordpress.com/2016/06/16/as-impossibilidades-de-se-produzir-habitacao-social-na-ouc-agua-branca/>. Acesso em: nov. 2016.

SANTORO, Paula Freire. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v.17, n.2, p.99-117, 2015.

SEHAB. **Habisp** – Secretaria Municipal de Habitação. 2015. Disponível em: <www.habisp.inf.br/>. Acesso em out. 2015.

SMDU. **Operações Urbanas** – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. 2015. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/>. Acesso em out. 2015.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p.75-103.

VANNUCHI, Luanda. Faz sentido a Ponte de Pirituba ser prioridade na Operação Urbana Água Branca? **Observasp**: São Paulo, out. 2014. Disponível em: <observasp.wordpress.com/2014/10/08/faz-sentido-a-ponte-de-pirituba-ser-prioridade-na-operacao-urbana-agua-branca/>. Acesso em: set. 2015.

VANNUCHI, Luanda; BORRELLI, Júlia; SANTORO, Paula Freire. Operação Água Branca: impasses do primeiro leilão de CEPACS. **Observasp**: São Paulo, ago. 2015. Disponível em: <observasp.wordpress.com/2015/08/12/operacao-agua-branca-impasses-do-primeiro-leilao-de-cepacs/>. Acesso em: set. 2015.

SOBRE O AUTOR

Arquiteto e Urbanista graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 2018. Foi pesquisador-bolsista do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade - FAUUSP).

pedro.barbosa.lima@usp.br