

---

# Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo

*Eduardo Alberto Cuscé Nobre*

---

## **Introdução**

A partir dos anos 1980, o paradigma da política urbana modificou-se consideravelmente em função das grandes transformações político-econômicas que ocorreram no âmbito mundial. A crise estrutural do sistema capitalista, advinda dos choques do petróleo e do esgotamento da expansão do Pós-Guerra, associada ao êxodo das atividades industriais para novas regiões onde a mão-de-obra barata e a existência de infra-estrutura permitiam uma lucratividade maior, ocasionaram um processo de decadência econômica em diversas cidades do mundo.

Esses fatores, associados à ascensão do neoliberalismo, fizeram que o planejamento urbano tradicional desse lugar ao planejamento estratégico e aos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) (Nobre, 2000, p. 92-98). Governos locais e grupos empresariais se associaram, estimulando o mercado imobiliário através da desregulamentação do uso do solo e do financiamento público desses projetos com o intuito de atrair investimentos internacionais.

Antigas áreas industriais, terrenos vagos e áreas decadentes foram ocupados

por grandes complexos imobiliários, que passaram a representar uma nova centralidade urbana pós-moderna, como o Inner Harbor de Baltimore; o London Docklands, em Londres; o Battery Park City, em Nova York; La Défense, em Paris; a Vila Olímpica de Barcelona. Vários autores (Fainstein, 1990; Robinson, 1989; Robson, 1994, apud Nobre, 2000, p. 122) apontaram para o fato de existirem “vencedores” e “perdedores” nesse processo. Os principais beneficiários foram os proprietários de terra, empreendedores imobiliários e turistas, ao passo que as demandas legítimas por emprego, moradia, saúde e educação da população local de baixa renda não foram supridas.

No Brasil, a desregulamentação do controle do uso e ocupação do solo e a associação entre Poder Público e a iniciativa privada consolidaram-se com a implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), consideradas por Deák (2008) a entrada do neoliberalismo na política urbana nacional<sup>1</sup>. Propostas na década de 1980, constam da Lei Orgânica Municipal de São Paulo,

onde vêm sendo utilizadas desde a década de 1990.

Atualmente, já existe uma grande reflexão teórica sobre a sua utilização em São Paulo. As críticas vão desde os efeitos excludentes em função da “expulsão” das populações de menor renda, aumentando a segregação socioespacial (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), passam pelo privilégio de questões imobiliárias de interesse privado em detrimento do interesse público (Castro, 2006), pela falta de um projeto urbano estruturador e pela ênfase nas grandes obras viárias (Vilariño, 2006), e chegam à questão da regressividade do instrumento, em função da pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados (Montandon, 2007).

O presente trabalho, que não se propõe esgotar o assunto, delineará algumas questões básicas sobre a sua utilização, tomando como estudo de caso a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Oucae), uma das mais recentes em São Paulo.

## ***A implementação das operações urbanas em São Paulo***

A expressão operação urbana surgiu pela primeira vez em São Paulo na proposta do Plano Diretor 1985/2000 da gestão Mario Covas (1983-1985) como

um instrumento urbanístico cujo objetivo seria viabilizar a produção de habitação popular, de infra-estrutura urbana, de equipamentos coletivos, e acelerar

<sup>1</sup> Logicamente, nem o planejamento urbano nem os instrumentos urbanísticos conseguiram alterar as características de subdesenvolvimento das cidades brasileiras. Contudo, é percebida uma mudança no discurso e na prática do planejamento urbano a partir da crise econômica da década de 1980, acentuando as políticas urbanas que aumentam as disparidades intra-urbanas e a valorização das áreas mais ricas da cidade.

transformações urbanísticas de acordo com o Plano<sup>2</sup> (Montandon e Souza, 2007, p. 83). Como forma de viabilizar essas intervenções, o Plano propôs a instituição de Parcerias Público-Privadas (PPPs), visto que o Estado brasileiro se encontrava em dificuldades financeiras no período.

A gestão Jânio Quadros (1986-1988), de oposição à anterior, não implementou esse instrumento, apesar de ele constar no Plano Diretor instituído nessa gestão. Porém, a idéia da PPP foi viabilizada por meio da criação das Operações Interligadas<sup>3</sup>, mecanismo pelo qual a iniciativa privada solicitava modificações nos índices urbanísticos e categorias de uso nos terrenos de sua propriedade, em troca do pagamento ou da construção de um certo número de Habitações de Interesse Social para a prefeitura (ibid., p. 86). Com isso, várias favelas localizadas no centro expandido foram removidas, e sua população foi transferida para conjuntos habitacionais periféricos.

Esse instrumento baseava-se na idéia do “solo criado”, muito em voga nos debates sobre a Reforma Urbana nas décadas de 1970 e 1980, e originou o conceito da outorga onerosa do direito de construir, que viria tornar-se a base das operações urbanas. A gestão

Luiza Erundina (1989-1992) deu continuidade a essa idéia na Operação Urbana Anhangabaú, sem, contudo, obter muito êxito, em função do desinteresse do mercado imobiliário pelo Centro Histórico da cidade, que já se transformara no centro das camadas populares.

O instrumento só viria a deslanchar em 1995, quando a gestão Paulo Maluf (1993-1996) instituiu a Operação Urbana Faria Lima, propondo a extensão da avenida de mesmo nome em área nobre e valorizada da cidade. Essa operação arrecadou, até 2004, R\$ 306 milhões, decorrentes da venda de quase um milhão de metros quadrados construtivos adicionais, muito aquém, porém, dos R\$ 715 milhões gastos nas obras (Montandon, 2007, p. 10-13). O adensamento ocasionado foi bastante nocivo para bairros cuja infra-estrutura viária não era adequada, como na Vila Olímpia, além de ter provocado a elitização das áreas afetadas, onde houve uma transformação de uso residencial de média para alta renda e também para comércio e serviços de alto padrão (ibid., p. 12).

A partir dessa experiência, foram criadas outras três operações urbanas: Água Branca (1995), Centro (1997) e Água Espraiada (2001). Em 2001, o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257,

<sup>2</sup> O Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000 propôs a criação de 35 operações urbanas em diversos bairros da cidade, abrangendo desde a área central à periferia extrema, desde áreas ricas a favelas (Montandon e Souza, 2007, p. 83).

<sup>3</sup> As Operações Interligadas foram criadas pela Lei 10.209/86 e alteradas pela Lei 11.773/95, e funcionaram até 1998, quando foram suspensas por ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, tendo sido proibidas de vez em 2000. Durante a sua vigência, houve 313 propostas de adesão, que resultaram no montante suficiente para a construção de 11.102 Unidades Habitacionais de Interesse Social (UHIS) (Montandon e Souza, 2007, p. 86).

que regulamentou o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, incluiu esse instrumento urbanístico, redefinindo-o como Operação Urbana Consorciada (OUC), que é um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação da iniciativa privada, que visa alcançar “transformações urbanísticas estruturais,

melhorias sociais e a valorização ambiental” de uma determinada área (Brasil, 2001, art. 32, § 1º). Em 2002, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDEMSP) instituiu no seu perímetro mais nove operações urbanas<sup>4</sup>, que se encontram em fase de estudo (São Paulo, 2002, art. 225, § 2º).

## ***Antecedentes à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Ouçae): a proposta do sistema viário no Córrego das Águas Espraiadas***

A proposta de criação de uma via estrutural na região do Córrego das Águas Espraiadas, no bairro do Brooklin, Zona Sudoeste do município de São Paulo, remonta à década de 1960. Em 1968, o Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte (Geipot), do Ministério do Transporte, reforçou o modelo urbano Rádio-Concêntrico, proposto desde 1930 por Prestes Maia, com a criação dos anéis viários usando as marginais dos rios Tietê e Pinheiros como as principais vias expressas de ligação (Geipot, 1968, apud Nobre, 2000, p. 162).

Um dos anéis passaria por uma avenida a ser criada na várzea alagadiça do Córrego das Águas Espraiadas, um dos tributários do Rio Pinheiros, que cortava um bairro de classe média suburbano da época. Com essa finalidade, o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) procedeu à desapropriação da área na década de 1970. Contudo, problemas

de viabilidade econômica e mudanças no projeto original ocasionaram a construção dos anéis viários em outras avenidas da região, conforme mostra a Figura 1, deixando essa área desapropriada abandonada.

Ao longo do tempo, ela foi progressivamente ocupada por inúmeras favelas. Em 1995, estimaram-se 68 núcleos na região, com um total de 42.347 pessoas, em 8.436 domicílios (São Paulo, 1996, p. 63). Em função disso, vários estudos para a região foram realizados, até que surgiu a proposta de uma operação urbana já no projeto de lei do Plano Diretor de 1991 (Montandon e Souza, 2007, p. 85).

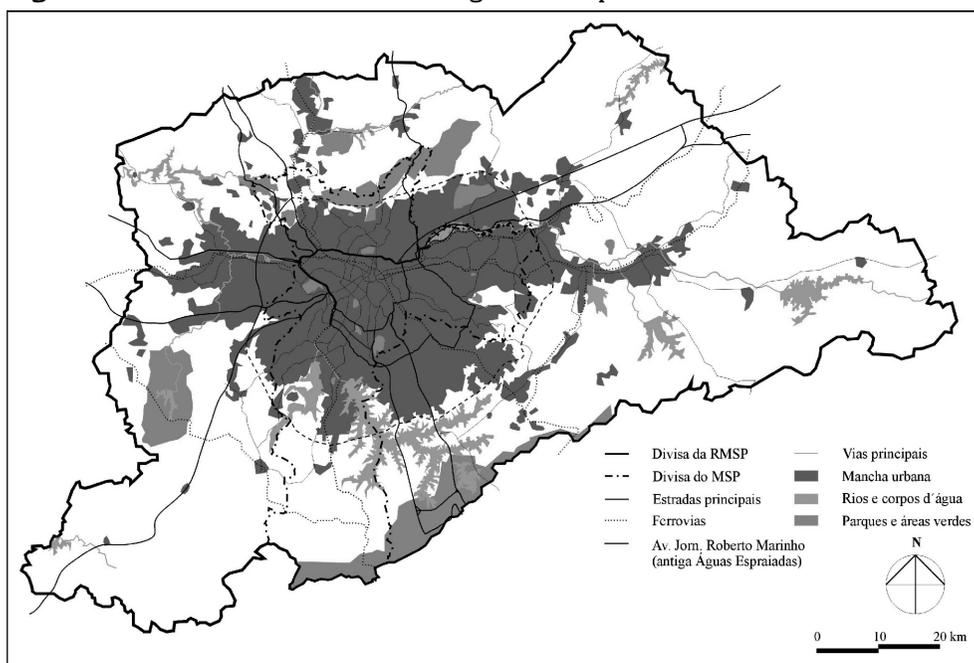
Em meados de 1995, na gestão Paulo Maluf (1993-1996), a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) retomou o projeto de construção da avenida, pretendendo vinculá-la a esse instrumento

<sup>4</sup> São elas (São Paulo, 2002, art. 225, § 2º): Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego e Tiquatira.

urbanístico, com a função de ligar a Marginal do rio Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes, principal eixo de acesso ao litoral paulista. As obras foram realizadas em ritmo acelerado, entre outubro de 1995 e março de 1996, com a construção parcial da avenida, no trecho entre a Marginal do rio Pinheiros e a Avenida Washington Luís, a canalização do córrego das Águas

Espraiadas e a retirada das favelas lá instaladas. De acordo com reportagens da época, os moradores da favela receberam indenização da prefeitura, feita com dinheiro de um grupo de empresários locais, na expectativa de valorização de seus escritórios e/ou empreendimentos na região (Nobre, 2000, p. 189).

**Figura 1:** Macroestrutura viária da Região Metropolitana de São Paulo



**Fonte:** Universidade de São Paulo (2003) e Desenvolvimento Rodoviário S.A. (1997).

Em 1996, 28 das 68 favelas já haviam sido removidas, correspondendo a uma população de aproximadamente 20 mil pessoas (São Paulo, 1996, loc. cit.), processo que resultou na valorização de 30% da região e no agravamento do problema de segregação socioespacial da cidade. Contudo, para a execução da

operação, a prefeitura não lançou mão do instrumento operação urbana. Segundo Fix (2001, p. 95), a prefeitura não queria concorrer com a Operação Urbana Faria Lima, próxima a essa área, que começava a deslanchar do ponto de vista imobiliário.

## A formulação e a implementação da Oucae

Durante a gestão Celso Pitta (1997-2000), a proposta de uma OUC nessa região ficou congelada, sendo retomada somente na gestão Marta Suplicy (2001-2004), durante a qual foi criada, sob o comando da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb)<sup>5</sup>, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Oucae), através da Lei 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Diversas críticas foram feitas por uma elite intelectual que apoiava a gestão, em função do caráter elitista e “gentrificador”<sup>6</sup> do instrumento e da pressa para sua aprovação, visto que as discussões do novo Plano Diretor já estavam bastante avançadas e poderiam trazer novas visões sobre o assunto.

Essa lei estabeleceu as diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual avenida Jornalista Roberto Marinho (novo nome dado à Água Espraiada em homenagem ao jornalista falecido em 2003), que ligaria a avenida das Nações Unidas (Marginal do rio Pinheiros) à Rodovia dos Imigrantes, compreendendo uma área de 1.373,32 hectares, conforme revela a Figura 2. As principais intervenções previstas na lei são (São Paulo, 2001):

- Prolongamento da avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes (aproximadamente 4,5 km);
- Abertura de vias laterais a essa avenida desde a avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini até a avenida Washington Luis;
- Duas pontes sobre o rio Pinheiros ligando a Marginal à avenida em questão;
- Construção de passagens em desnível nos principais cruzamentos dessa avenida;
- Implantação de passarelas de pedestres; e
- Construção de 8.500 unidades habitacionais de interesse social para os moradores das favelas existentes.

O valor estimado das intervenções foi de R\$ 1,125 bilhão, pressupondo-se que a maior parte dos recursos virá da venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), títulos emitidos pela prefeitura, que permitem

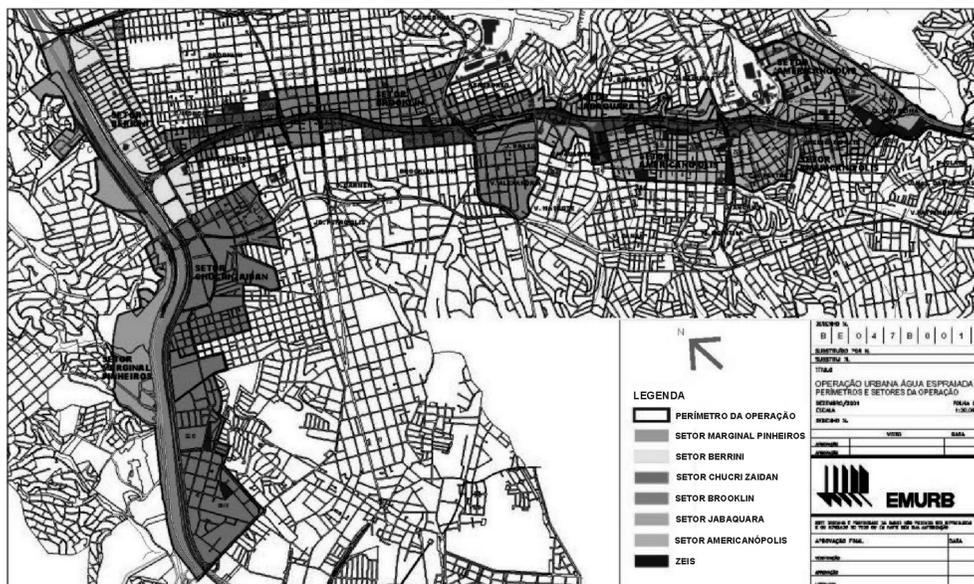
<sup>5</sup> Empresa pública de direito privado, criada em 1971, cuja função é executar programas de obras de desenvolvimento urbano e planos de renovação urbana da Prefeitura do Município de São Paulo (São Paulo, 2004a, p. 63).

<sup>6</sup> Gentrificação (neologismo) – termo traduzido do inglês *Gentrification*, processo pelo qual a população de classe média ocupa residências numa área tradicionalmente operária, mudando o seu caráter, equivalente a enobrecimento ou aburguesamento, em português. Termo utilizado pela primeira vez em 1964 pela socióloga inglesa Ruth Glass, para definir o fenômeno que ocorria em determinados bairros londrinos (Bidou-Zachariasen, 2006).

ao proprietário o direito adicional de construção ou a alteração de uso no perímetro da operação, alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação

(São Paulo, 2004a, p. 33). Com isso, tentava-se não repetir o erro da Operação Urbana Faria Lima, pois as obras só seriam executadas com recursos próprios, para evitar o *deficit* da operação.

**Figura 2:** Perímetro e setores de Operação Urbana Consorciada Água Espreada



**Fonte:** São Paulo (2001, Anexo I). Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas\\_autarquias/emurb/operacoes\\_urbanas/agua\\_espraiada/0001/perimetro\\_OUCAE.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada/0001/perimetro_OUCAE.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2008.

A previsão inicial era emitir 3.750.000 Cepac, que poderiam corresponder a 4.850.000 metros quadrados adicionais de construção, a um custo mínimo inicial de R\$ 300,00 pelo prazo de 15 anos. O custo mínimo de um Cepac foi estipulado a partir do maior valor que ele poderia assumir para manter o empreendimento competitivo. Para tanto, foi utilizado o método do terreno virtual, cujo princípio é a comparação entre o imóvel ao qual se agrega o benefício da outorga

onerosa e outro terreno com as mesmas características cuja área seja virtualmente maior, de tal forma que a potencialidade construtiva seja atingida sem o pagamento de contrapartida financeira (ibid., p. 105).

Para gerir a operação, a lei instituiu o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espreada, órgão consultivo e deliberativo coordenado pela Emurb, composto por 17 membros, com

8 representantes das secretarias e subprefeituras envolvidas<sup>7</sup> e 8 representantes da sociedade civil<sup>8</sup>, além de seu coordenador, pertencente à Emurb (São Paulo, 2001, art. 19). Essa composição tem permitido que os interesses do Poder Público Municipal, que nem sempre representam os interesses da população afetada, prevaleçam, pois os seus representantes estão em maioria dos votos (9 em 17). A primeira reunião do Grupo Gestor da Oucae, ocorrida em março de 2003, definiu como prioridades a execução de uma ponte ligando a pista sul da Marginal do Rio Pinheiros à avenida Água Espraiada, juntamente com a construção de 600 unidades de HIS para atender a população restante das favelas locais (São Paulo, 2004a, p. 353).

Entre 2004 e fevereiro de 2008 foram realizados oito leilões de Cepac, que

arrecadaram por volta de R\$ 440 milhões e consumiram 586 mil metros quadrados do estoque (São Paulo, 2008, p. 20-21). Os títulos tiveram uma valorização de 370%, sendo negociados a R\$ 1.110,00 em fevereiro de 2008. A partir dos primeiros leilões, a prefeitura reiniciou as obras previstas, privilegiando a construção da ponte sobre o rio Pinheiros, localizada ao lado de uma favela remanescente.

Até o início dessa fase da operação, a área já havia sofrido um forte processo de valorização imobiliária resultante dos investimentos realizados. Segundo relatório da empresa de consultoria contratada pela Emurb (Amaral D'Ávila, 2004, apud São Paulo, 2004a, p. 103), entre 1994 e 2003, a valorização de um terreno incorporável nas áreas mais valorizadas foi de 300%, chegando a R\$ 3.000,00 o metro quadrado.

## **A construção do Complexo Viário Real Parque**

Segundo documentos da Diretoria de Desenvolvimento da Emurb (São Paulo, 2004b, p. 21), a decisão da construção

da ponte sobre o rio Pinheiros ocorreu ainda em 2001 e, desde o início, ficou evidente a opção pelo estaiamento<sup>9</sup>,

<sup>7</sup> São elas (São Paulo, 2001, art. 19, § 1º): Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla); Secretaria Municipal de Finanças (SMF); Secretaria Municipal de Transportes (SMT); Secretaria Municipal de Verde e do Meio Ambiente (SVMA); Secretaria Municipal de Habitação (Sehab); Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Obras (Siurb); Subprefeitura de Santo Amaro (SP/SA) e Subprefeitura do Jabaquara (SP/JA).

<sup>8</sup> São eles (São Paulo, 2001, art. 19, § 1º): Movimento Defesa São Paulo; Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); Instituto de Engenharia (IE); Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (Apeop); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e União de Movimento de Moradia (UMM) e associação de moradores das favelas contidas no perímetro da OUC.

<sup>9</sup> Estruturas estaiadas são estruturas que combinam cabos tracionados com elementos que trabalham à compressão ou flexocompressão. No caso de uma ponte estaiada, a sustentação dos tabuleiros ocorre tanto pelo apoio em pilares como pela suspensão em cabos (estais) presos a um pilar central.

com a intenção de torná-la um marco referencial numa região de grande dinâmica imobiliária e de concentração de empresas transnacionais, demonstrando o seu caráter simbólico e o poder da ideologia dominante de valorizar uma região da cidade que já vinha num processo de valorização desde a década de 1980. Todo esse processo está registrado nos documentos que constam das informações da Oucae fornecidas aos investidores.

Em relatório de 30 de agosto de 2001, o diretor de Desenvolvimento da Emurb explica a opção pelo estaiamento em função de diversos fatores; contudo, fica evidente o caráter simbólico implícito de uma pretensa modernidade, reproduzindo o discurso dominante de valorização da área, e não o das necessidades *estritamente* técnicas:

As características físicas da área; o processo de transformação por que passa a região com o surgimento de inúmeros edifícios inteligentes; as exigências por uma obra que reduza os impactos negativos durante a execução; o desenvolvimento das técnicas de projeto e execução de obras de arte; e ainda a necessidade de se qualificar a estética urbana através de um projeto diferenciado que possa ser compreendido como referencial urbano da cidade, esses fatores conjuntamente apontam no sentido do estaiamento como partido construtivo do projeto. (Ibid., p. 21)

As necessidades técnicas do projeto poderiam ter sido resolvidas pelo sistema

construtivo convencional, inclusive com valores menores que o do sistema estaiado, conforme pode ser visto em relatório técnico de maio de 2002, encomendado pela Emurb à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Nesse mesmo relatório, a função de marco referencial é novamente apresentada em primeiro plano:

Ela (construção estaiada) é a solução que melhor cumpre a função de um marco urbano e mais facilmente lida com as limitações locais por suas qualidades estruturais, como a facilidade de vencer grandes vãos com alturas reduzidas [...] Essa solução deverá ser um pouco mais cara que a solução em consolos sucessivos. Considerando as informações do anexo e experiência profissional estima-se que o custo por m<sup>2</sup> da ponte estaiada seja da ordem de 70% mais caro que o da ponte em consolos sucessivos [...] estima-se que, em valor global, a obra fique em torno de 20 a 30% mais cara que a solução em consolos sucessivos. (Ibid., p. 33)

Em abril de 2003, foi contratada a empresa projetista que desenvolveu o projeto básico da ponte, que chegou à solução de construção de dois pilares para sustentar os estais com aproximadamente 110 metros de altura. Em outubro do mesmo ano, foi contratada a construtora para executar a obra pelo valor de R\$ 146,9 milhões, sendo que no início da obra foram gastos R\$ 5 milhões do Tesouro Municipal para a instalação do canteiro (ibid.).

No desenvolvimento do projeto executivo, a construtora concluiu que, por necessidades técnicas, os dois pilares deveriam ser substituídos por apenas um só, aproximadamente 30% mais alto (138 metros), com custo menor, criando

[...] um marco referencial de grande destaque e visibilidade tanto para a Av. Jornalista Roberto Marinho como para o canal do Rio Pinheiros, tornando-se um autêntico símbolo da cidade de São Paulo. (Ibid., p. 135)

As obras foram iniciadas em 2004, contando com recursos orçamentários advindos dos leilões dos Cepac. No dia 1º de fevereiro de 2005, a nova administração municipal (2005-2008), de oposição à anterior, suspendeu por 100 dias o contrato realizado a título de reavaliação de valores. Nessa época, o prefeito José Serra afirmou sobre a ponte:

Quiseram fazer uma coisa faustosa, cara. Esse negócio de estaiada foi só para vaidade, só para gastar dinheiro. Não ajuda o trânsito e custa uma fortuna. Se tivermos tempo e condições, mudaremos o projeto (Pagnan, 2007, p. C7).

Em maio desse ano, o contrato foi retomado sem modificações significativas. No final da obra, além dos R\$ 2 milhões de multa pela suspensão do contrato, a administração Serra/Kassab (2005-2008) acabou gastando R\$ 119 milhões a mais do que o previsto originalmente,

sendo que R\$ 48 milhões em aditivos e R\$ 71 milhões em obras novas para a retirada de cabos de alta tensão, a construção de pista de acesso à via local da marginal do rio Pinheiros, de placas de sinalização e iluminação especial, segundo relatório da Caixa Econômica Federal (CEF), agente fiscalizador dos recursos obtidos pela emissão dos Cepac (São Paulo, 2008, p. 35-36).

O Complexo Viário Real Parque (Figuras 3 e 4) foi inaugurado em agosto de 2008, tendo custado R\$ 266 milhões, correspondendo a um aumento de 81% em relação ao orçamento original, e demorado 56 meses, 38 meses a mais do que os 18 previstos inicialmente (ibid., loc. cit.).

Até agosto de 2008, a Oucae tinha consumido R\$ 303,5 milhões, correspondentes às obras, desapropriações, impostos e taxas, sendo que, desse total, R\$ 60,2 milhões (20%) foram pagos pelo Tesouro Municipal, mas não ressarcidos pelos recursos obtidos pela venda dos Cepac, onerando a capacidade de investimento da própria municipalidade (ibid.).

Para a implantação das unidades de HIS definida em 2003, fora gasto apenas 0,7% do total correspondente à desapropriação da área para execução das unidades, sendo que nenhuma unidade de HIS tivesse sido construída, enquanto quase 90% do total gasto destinou-se às obras do complexo viário, conforme mostra a Tabela 1.

**Figura 3:** Complexo Viário Real Parque



**Fonte:** Foto do autor (2008).

**Figura 4:** Complexo Viário Real Parque ao lado do remanescente da favela Jardim Edite



**Fonte:** Foto do autor (2008).

**Tabela 1:** Montante arrecadado e gasto na Oucae em R\$ e % do total

Total dos leilões	436.997.823,00	86,2
Total das colocações privadas	55.030.819,86	10,9
Receita financeira	15.088.619,68	3,0
<i>Total arrecadado</i>	<i>507.117.262,54</i>	<i>100</i>
Serviços e Obras – Complexo Viário Real Parque	266.101.691,62	87,7
Taxa de administração Emurb	18.265.225,84	6,0
Serviços diversos	15.782.472,73	5,2
HIS – Desapropriação	2.073.295,03	0,7
Despesas – CPMF	1.259.727,13	0,4
<i>Total aplicado</i>	<i>303.482.412,35</i>	<i>100</i>

**Fonte:** São Paulo (2008, a partir de dados do relatório de acompanhamento da CEF).

## Considerações finais

A análise do estudo de caso da Oucae é sintomática e apenas reforça as críticas que vêm sendo feitas a esse instrumento urbanístico.

A primeira questão que se apresenta é a prioridade da implementação desse projeto. Visto que a obra da Água Espraiada não faz mais parte dos anéis viários da metrópole, seu benefício será local, privilegiando principalmente a região sudoeste da cidade, onde moram os estratos de mais alta renda, que sempre dispuseram de pesados investimentos do Poder Público em detrimento das regiões mais carentes da cidade.

O projeto reforça uma das características mais negativas do urbanismo paulistano: o “Rodoviarismo” – a constante ênfase no transporte individual em detrimento do transporte coletivo. Nesse

aspecto, o instrumento parece estar coerente com esse modelo de intervenção urbana, pois, das quatro operações urbanas em vigor em São Paulo, somente a operação Centro não foi baseada em programa de obras viárias.

Fosse outro o projeto da Água Espraiada, os recursos arrecadados poderiam ter sido investidos na ampliação do metrô, que beneficiaria um contingente bem maior da população. Com o total de recursos envolvidos previstos, poderiam ter sido construídos 10 km da rede de metrô. Os problemas de gestão poderiam ter sido facilmente contornáveis, pois, apesar de as OUC serem de competência do município, e o metrô, de competência do estado, os recentes investimentos da PMSP na ampliação do metrô mostram que isso teria sido viável.

Por outro lado, a proposta viária não solucionará os problemas causados pelos impactos do trânsito que a própria operação urbana gerará, pois, quando os novos empreendimentos originados do uso dos Cepac surgirem, eles ocasionarão uma demanda por mais obras viárias, visto que hoje a Marginal do Rio Pinheiros já opera saturada<sup>10</sup>.

Outro aspecto bastante negativo do projeto é que ele provocou, de fato, a expulsão de pelo menos 20.000 pessoas de baixa renda da região, quando da retirada das favelas, agravando a segregação socioespacial numa cidade já bastante segregada. Embora isso tenha ocorrido anteriormente à implementação da Oucae, para que ela se efetivasse nos termos em que foi proposta, essa população teria de sair mais cedo ou mais tarde. A forte valorização imobiliária da região também indica que a médio e longo prazos poderá ocorrer um processo de “gentrificação”.

O argumento dos defensores das OUCs de que os Cepac recuperam a valorização decorrente das obras não procede, na medida em que, por obrigação legal, todos os recursos arrecadados numa operação urbana devem ser investidos no interior de seu perímetro. Dessa forma, cria-se um ciclo vicioso de investimentos-valorização-investimentos e perde-se a oportunidade de torná-las

um instrumento mais progressivo através da transferência dos recursos para as áreas mais carentes da cidade.

A tese de que esses recursos poderiam ser utilizados para resolver os problemas sociais no interior da OUC também não procede. Nesse aspecto, é notória a desconsideração das administrações municipais com a população de baixa renda. Decorridos sete anos da Oucae, as obras viárias foram realizadas sem que nenhuma unidade de HIS fosse construída até o momento, apesar da sua previsão inicial e da existência de numerosas Zeis<sup>11</sup> no local.

Se o total do montante arrecadado fosse investido na construção de HIS, seria possível construir 9.700 unidades habitacionais, suficientes para alocar toda a população favelada existente antes do início das obras, na década de 1990<sup>12</sup>.

O fato de essa população estar sub-representada no Grupo Gestor e o fato de o Poder Público possuir a maioria dos votos são indicadores dessa indiferença e da composição das forças políticas existentes.

Por fim, o montante despendido na construção do Complexo Viário Real Parque demonstrou ser uma transferência de vultosos recursos para a indústria

<sup>10</sup> Em 1996, essa avenida, que tem capacidade para 8.800 veículos equivalentes na pista expressa e 6.600 na local, já operava com 8.415 na primeira e 6.765 na segunda, no horário de pico (São Paulo, 1996, p. 130).

<sup>11</sup> Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) são zonas destinadas à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de habitação de interesse social (São Paulo, 2002, art. 171).

<sup>12</sup> Ao custo de R\$ 52.200,00 cada, valor definido pela Resolução Caheis nº 01/06 (*Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2006).

da construção civil, com gastos excepcionais muito superiores aos necessários, pois priorizou-se o fator estético – a criação de um marco referencial na região –, em detrimento do fator técnico-econômico.

Essa associação do Poder Público ao capital da construção civil e ao capital imobiliário, que usa obras viárias para promoção e valorização financeira e simbólica das áreas de seu interesse não é novidade em São Paulo e já foi analisada por diversos autores. Contudo, a novidade foi o fato de uma administração vinculada às questões sociais ter dado o peso e a ênfase que foram conferidos aos interesses das classes dominantes, favorecendo aquelas parcelas do grande capital, na execução do projeto.

Concordamos com a afirmação de Maricato e Ferreira (2002, p. 215) de

que os instrumentos urbanísticos não são em si bons ou ruins, mas dependem da maneira como são utilizados. Dessa forma, a partir do estudo de caso analisado, podemos concluir que o instrumento urbanístico em questão tem funcionado de maneira regressiva, valorizando mais as áreas mais valorizadas da cidade e nelas concentrando recursos na implementação de grandes obras viárias, cujos maiores beneficiários são as grandes construtoras, os proprietários de terras, os empresários e os usuários do transporte individual. A idéia inicial contida na formulação do instrumento, de efetivar a Reforma Urbana através do investimento dos recursos captados para a provisão de habitação popular e de equipamentos sociais, recuperando o *deficit* social da cidade, até o momento não se concretizou.

---

## Referências

AMARAL D'AVILA ENGENHARIA DE AVALIAÇÕES. *Estudo de viabilidade da operação urbana água espraiada*. São Paulo: Amaral D'Avila, 2004.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. 293 p.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. v. 1, p. 1.

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

DEÁK, Csaba. Operações Urbanas. In: \_\_\_\_\_. *Verbetes de economia política e urbanismo*. Disponível em: <<http://www>

fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\_deak/CD/4verb/oper-urb/index.html>. Acesso em: 10 dez. 2008.

DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S.A. *Mapa rodoviário*. São Paulo: Dersa, 1997. 1 mapa. Escala 1: 250.000.

FAINSTEIN, S. The changing world economy and urban restructuring. In: JUDD, D.; PARKINSON, M. (Ed.). *Leadership and urban regeneration*. Newbury Park: Sage Publications, 1990. p. 31-47.

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

GEIPOT. Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte. *São Paulo Inner Belt Highway*. Rio de Janeiro: Geipot, 1968.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: MACHADO, Lia Osório (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

MONTANDON, Daniel. Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. *Anais...* Belém: Anpur, 2007. 1 CD-ROM.

MONTANDON, Daniel; SOUZA, Felipe. *Land readjustment e operações urbanas con-*

*sorciadas*. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

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

PAGNAN, Rogério. Chamada de inútil por Serra, ponte estaiada custará R\$ 71 mil a mais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 set. 2007. Cotidiano, p. 7.

ROBINSON, F. *Urban regeneration policies in Britain in the late 1980s: who benefits?* New Castle Upon Tyne: Centre for Urban and Regional Development Studies, University of New Castle Upon Tyne, 1989.

ROBSON, B. et al. *Assessing the impact of urban policy*. Londres: HMSO, 1994.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. Empresa Municipal de Urbanização. *Estudo de impacto ambiental do projeto de via expressa e operação urbana água espraiada*. São Paulo: Emurb, 1996. 4 v.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providên-

cias. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 2001. p. 2.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano diretor estratégico do município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 14 set. 2002. p. 1.

\_\_\_\_\_. *Prospecto de registro da operação urbana consorciada água espraiada*. São Paulo: Emurb, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Suplemento ao prospecto da operação urbana água espraiada: 1. emissão de Certificados Adicionais de Potencial de Construção (Cepac)*. São Paulo: Emurb, 2004b.

\_\_\_\_\_. *Suplemento ao prospecto da operação urbana água espraiada: 4. dis-*

tribuição de Certificados Adicionais de Potencial de Construção (Cepac). São Paulo: Emurb, 2008.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Seção de Produção de Bases Digitais para Arquitetura e Urbanismo. *Grande São Paulo: municípios: principais vias*. São Paulo: USP/Cesad, 2003. 1 mapa. Escala 1:100.000.

VILARINO, Maria C. *Operação urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

## Resumo

A partir dos anos 1980, o paradigma das políticas urbanas se modificou consideravelmente. O aprofundamento da globalização e a ascensão do neoliberalismo resultaram em mudanças no controle e na regulação do uso e ocupação do solo para o estímulo do mercado imobiliário, resultando em grandes projetos urbanos em várias cidades do mundo. No Brasil, destaca-se o instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada. O presente trabalho desenvolve uma análise crítica da utilização desse instrumento, tomando como exemplo a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. Procura-se recuperar a formulação da intervenção pelo Poder Público,

## Abstract

Since the 1980's, the paradigm of urban policies has considerably changed. The deepening of globalization and the ascension of neoliberalism result in changings in the control and regulation of the use and occupation of the land and to the encouragement of the real estate market, resulting in big urban projects in many cities of the world. In Brazil, it is highlighted the urbanistic instrument Urban Consortium Operation Água Espraiada in São Paulo. It searches to recover the formulation of the intervention by the Public Power, concluding that the use of the instrument caused the symbolic and financial valorization of an area already appreciated, besides

concluindo que o uso do instrumento ocasionou a valorização simbólica e financeira de uma área já valorizada, além do favorecimento de setores específicos do capital, em detrimento das demandas das populações afetadas.

**Palavras-chave:** planejamento urbano, grandes projetos urbanos, operações urbanas consorciadas, segregação socioespacial, São Paulo.

the favoring of specific sectors of capital, in detriment of the demands of the hit population.

**Keywords:** urban planning, big urban projects, consortium urban operations, social-spatial segregation, São Paulo.

---

*Recebido em julho de 2009. Aprovado para publicação em outubro de 2009*

**Eduardo Alberto Cuscé Nobre** é Arquiteto, Mestre em Desenho Urbano pela Oxford Brookes University (1994), Inglaterra, Doutor (2000) em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Professor Doutor da FAU/USP e pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab).