

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

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

SESSÃO TEMÁTICA: PROJETO URBANO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CRISE
E PERSPECTIVAS PARA A PRÁTICA E O CONCEITO

Oscar Pérez

Doutorando em Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal Fluminense (UFF)
Arquiteto e Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (Universidade Nacional da Colômbia).
Bolsista do Programa Estudante-Convênio de Pós-graduação PEC-PG (CAPES).

oscareperez@gmail.com

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

RESUMO

O trabalho analisa os avanços e os retrocessos na materialização de justiça socioespacial por meio da construção de Habitação de Interesse Social (HIS) em três das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em São Paulo entre 2001 e 2016: Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca. Esta análise envolve o estudo da regulamentação relacionada com HIS nas leis das OUC após da aprovação do Estatuto da Cidade, o diagnóstico da priorização dos recursos arrecadados nas OUC, o estudo dos investimentos totais em HIS e a avaliação da relação entre os conjuntos de HIS e o projeto urbano das OUC.

Palavras-chave: Operação urbana consorciada; justiça socioespacial; habitação de interesse social; recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, São Paulo.

CONSORTIUM URBAN OPERATIONS IN SÃO PAULO AND MATERIALIZATION OF SOCIO-SPATIAL JUSTICE THROUGH SOCIALHOUSING BETWEEN 2001 AND 2016

ABSTRACT

This paper analyzes the advances and obstacles in the materialization of socio-spatial justice by building of socialhousing in three of the Consortium Urban Operations (*Operações Urbanas Consorciadas – OUC* – in portuguese, CUO, in English) in São Paulo between 2001 and 2016: *Água Espraiada*, *Faria Lima* and *Água Branca*. This analysis involves the study of regulations relating to socialhousing in the laws of CUO after the approval of the City Statute, the diagnosis of priority of the funds raised in the CUO, the study of the total investment in affordable housing and the evaluation of the relationship between affordable housing and urban projects in this urban intervention modality .

Keywords: Consortiated Urban Operations; Socio-spatial justice; Socialhousing; Land value capture; São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

A problemática que aborda o trabalho é a análise dos avanços e dos retrocessos na materialização de justiça socioespacial por meio da construção de Habitação de Interesse Social (HIS) nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em São Paulo entre 2001 e 2016.

Parte-se do fato de que os processos de urbanização das cidades da América Latina apresentam formas expressivas de injustiça socioespacial associadas à contradição central dos seus mercados imobiliários: a escassez crônica de terras com boa infraestrutura; a qual se aumenta pelas características desses processos de urbanização: “crescimento veloz, aguda inequidade econômica e social dos grupos implicados, pobreza absoluta dos mais pobres e debilidade fiscal (JARAMILLO, 2009, p. 437, tradução nossa).

No intuito de diminuir ditas contradições, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) introduziu vários instrumentos à política urbana brasileira em nível municipal. Entre esses instrumentos se destacam as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), as quais foram definidas no Estatuto da Cidade como instrumentos coordenados pelo Poder Público municipal que visam materializar um conjunto de intervenções “[...] com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental [...]” (BRASIL, 2001). Apesar dessa intenção de promover melhorias sociais, vários autores consideram que a implementação de OUC em São Paulo está fortemente associada à “financeirização” global da economia (FIX, 2009) e à consolidação da denominada metrópole corporativa (JESUS, 2013), contribuindo para manter as contradições resultantes da atuação do mercado imobiliário e conservando as formas de injustiça socioespacial que têm caracterizado o processo de urbanização da cidade.

Considerando as abordagens anteriores, o trabalho considera como hipótese que nas OUC em São Paulo apresentam-se avanços na materialização da justiça socioespacial por meio da construção de HIS para população de baixa renda, que coexistem com retrocessos associados à priorização dos investimentos no interior das OUC, os quais atendem a lógicas do mercado imobiliário.

Baseado nessa hipótese, estudam-se os fundamentos teóricos da justiça socioespacial (HARVEY, 1980 [1973]; SOJA, 2010) e a sua relação com a construção de Habitação de Interesse Social. Além disso, analisa-se a trajetória das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo e a sua relação com os conceitos de projeto urbano e com a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas decorrentes das atuações do Estado (FURTADO, 1999). Como metodologia, realizou-se uma breve revisão bibliográfica e utilizam-se técnicas de pesquisa

quantitativas para analisar a construção de HIS e a priorização do investimento dos recursos arrecadados no interior das OUC em São Paulo, entre 2001 e 2016.

O trabalho contribuirá para a análise da crise e das perspectivas do projeto urbano e do desenvolvimento local de duas formas: analisando as mudanças nas intenções e prioridades nos investimentos realizados no âmbito das OUC em São Paulo entre 2001 e 2016 e estudando a evolução do papel do projeto urbano na implementação dessas intervenções.

2. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS, RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS, JUSTIÇA SOCIOESPACIAL E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.

Como ponto de partida deste trabalho, analisam-se as relações entre Operações Urbanas Consorciadas (OUC), recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, justiça socioespacial e a Habitação de Interesse Social (HIS), no intuito de estabelecer as bases teóricas associadas à materialização desse tipo de justiça por meio da construção de HIS nas áreas de OUC.

2.1 AS OUC E A RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS URBANA

A recuperação de mais-valias fundiárias urbanas foi definida por Smolka e Amborski (2003) como:

[...] o processo pelo qual tudo ou uma porção do incremento do valor da terra, atribuível ao ‘esforço comunitário’, é recuperado pelo poder público, seja através da sua conversão em ingresso fiscal mediante impostos, contribuições, exações ou outros mecanismos fiscais, ou mais diretamente através de melhorias locais para o benefício da comunidade. (SMOLKA; AMBORSKI, 2003, p. 56, tradução nossa).

Considerando essa definição, é preciso destacar que as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) definidas no Estatuto da Cidade fazem parte, junto à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), dois instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias que visam à recuperação da valorização originada pela atuação pública por meio de alterações na normativa urbanística (FURTADO, 2014). Apesar de ambos os instrumentos usarem uma base conceitual semelhante:

“a OODC envolve investimentos públicos realizados no passado em certas áreas da cidade (e por esta razão a arrecadação oriunda deste instrumento deve destinar-se àquelas áreas carente desses investimentos), enquanto a OUC está associada a investimentos necessários em áreas da cidade que estejam passando por transformações estruturais” (FURTADO, 2014, p. 422).

Segundo o Estatuto da Cidade, estas transformações estruturais deverão vir acompanhadas de melhorias sociais e de valorização ambiental; objetivos que têm relação com a forma como as transformações urbanísticas são realizadas e com a arrecadação e redistribuição dos recursos nas OUC.

2.2 AS OUC E A JUSTIÇA SOCIOESPACIAL.

Para Furtado (2010, p. 229, tradução nossa),

“[...] acadêmicos e funcionários públicos preocupados pela justiça social consideram a redistribuição das mais-valias fundiárias como um objetivo de grande importância na política urbana na América Latina” donde, para ela, “as expressivas diferenças no acesso aos serviços e à infraestrutura urbana ocasionam a distribuição desigual dessas mais-valias fundiárias” (FURTADO, 2010, p. 229, tradução nossa).

Para a autora citada, ao analisar a implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina, pode-se chegar à conclusão de que a meta principal desses instrumentos tem sido aumentar os ingressos públicos, sem considerar o princípio distributivo nem o princípio ético da justiça, segundo o qual o aumento no valor da terra decorrente das ações urbanísticas comunitárias deve regressar à comunidade (FURTADO, 2010, p. 230).

Considerando que, na América Latina, a forma como são distribuídas as mais-valias fundiárias e os itens da urbanização constitui uma das maiores fontes de conflitos socioespaciais, utiliza-se a justiça socioespacial como um conceito que serve de base para a análise do papel dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias na distribuição desses elementos. Parte-se da ideia de que justiça socioespacial busca uma “justa distribuição” dos itens da urbanização, assim como estipulado por Harvey na sua definição da justiça social (HARVEY, 1980 [1973]), e uma distribuição justa e equitativa no espaço, das oportunidades de uso desses itens, assim como estipulado por Soja, na sua definição da justiça espacial (SOJA, 2009, p.2).

2.3 A JUSTIÇA SOCIOESPACIAL E A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

No caso de São Paulo, no seio do conflito produzido pela distribuição desigual das mais-valias fundiárias e dos itens da urbanização, encontra-se a permanência, o melhoramento e a construção de moradia para população de baixa renda. A esse respeito, Santoro e Macedo afirmam que:

“As Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo são instrumentos tidos como de recuperação da valorização da terra, onde teoricamente, há espaço para recuperar

recursos para promover habitação de interesse social. Há também, nestes espaços, ocupações precárias, geralmente marcadas como ZEIS [Zonas Especiais de Interesse Social]. No entanto, a maior parte dos recursos obtidos através deste instrumento não vai para políticas habitacionais; o mercado não têm produzido HIS em grande parte das ZEIS demarcadas dentro destes perímetros; as habitações de boa qualidade feitas nas ZEIS selecionadas são poucas e não atendem nem a totalidade das famílias removidas; e, ainda, a solução habitacional adotada, ora relocação, ora indenização, pode não ser adequada e não vir a garantir a permanência da população nestas zonas” (2014, p. 4).

Com base no exposto anteriormente, na abordagem que este trabalho faz sobre a materialização da justiça socioespacial por meio da construção de HIS nas OUC de São Paulo, resulta importante revelar as contradições entre as supostas motivações sociais e coletivas e os resultados deste tipo de intervenções.

3. MATERIALIZAÇÃO DE JUSTIÇA SOCIOESPACIAL POR MEIO DA CONSTRUÇÃO DE HIS NAS OUC EM SÃO PAULO APÓS 2001.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, duas das três Operações Urbanas que tinham sido aprovadas em São Paulo foram alteradas para serem adaptadas a esse estatuto, e passaram à condição de OUC (Faria Lima em 2004 e Água Branca em 2013). Além disso, foi aprovada a OUC Água Espraiada em 2001, a qual foi revista em 2011.

As OUC Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca são analisadas com destaque neste trabalho considerando que nelas foram introduzidas importantes disposições sobre HIS, e devido a que a partir de 2008, estas intervenções apresentaram resultados concretos na construção de HIS os quais podem ser associados à materialização de justiça espacial. A análise envolve o estudo da regulamentação relacionada com HIS nas leis das OUC após a aprovação do Estatuto da Cidade, e a prioridade de investimento dos recursos arrecadados; os investimentos totais em HIS nas áreas de OUC e a relação entre conjuntos de HIS e o projeto urbano das OUC.

3.1 REGULAMENTAÇÃO RELACIONADA COM HIS NAS LEIS DA OUC APÓS O ESTATUTO DA CIDADE

Foram as seguintes as principais regulamentações relacionadas com HIS incorporadas às leis que aprovaram as OUC em São Paulo após o Estatuto da Cidade de 2001:

- Lei Municipal nº 13.260 de 28/12/2001 que aprovou a OUC Água Espraiada (SÃO PAULO, 2001):

- Estabeleceram-se 24 ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) dentro do perímetro da OUC, visando à consolidação das famílias moradoras e a produção de Habitações de Interesse Social. Isto como parte da setorização definida para tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região (Art. 2 Inc. VII).
- Foi programada a construção de habitações de interesse social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções previstas pela OUC, com implantação de unidades de HIS, melhoramentos e reurbanização. (Art. 3 Inc. III e Art. 4 Inc. II).

- Lei Municipal nº 15.416 de 22/07/2011 que alterou a OUC Água Espreada (SÃO PAULO, 2011):

- Definiu-se a obrigação de aplicar na construção de HIS no mínimo 10% da receita obtida com a alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC. (Art. 2).

- Lei Municipal nº 13.769 de 26/01/2004 que alterou a OU FARIA LIMA (SÃO PAULO, 2004):

- Estabeleceu-se a provisão de HIS, de melhoramentos e a reurbanização em locais definidos pelos órgãos competentes da municipalidade, com destino à população favelada residente na área da OUC e entorno, como parte das diretrizes urbanísticas. (Art. 5 Inc. XI).
- Foi definido que o valor correspondente a 10% do total das aplicações dos recursos disponíveis deveriam sempre ser destinados à construção de Habitações de Interesse Social e à urbanização de favelas, depositando-se os recursos em conta vinculada para esse fim (Art. 15 § 1º).

- Lei Municipal nº 15.893 de 07/11/2013 que revogou a Lei Municipal nº 11.774 de 18/05/1995 e aprovou a OUC Água Branca (SÃO PAULO, 2013):

- Como parte dos objetivos, estabeleceu a produção de unidades de HIS, a promoção de regularização fundiária e a realização de obras de reurbanização para o atendimento da demanda habitacional de interesse social existente no perímetro da OUC e em seu perímetro expandido (Art. 6 Inc. IX). Além desse objetivo, uma das diretrizes definidas foi investir na provisão de HIS e na urbanização de assentamentos precários nas áreas mencionadas (Art. 7 Inc. XVII).
- Definiu-se que o programa de intervenções a ser realizado com os recursos no âmbito da Operação Urbana Água Branca instituída pela Lei nº 11.774 1995, deveria compreender como segunda prioridade a construção de, no mínimo, 630 unidades de

HIS, dentro do perímetro da OUC, com atendimento preferencial aos moradores das favelas Aldeinha e do Sapo, incluindo a aquisição de terras para esta produção (Art. 8 Inc. II).

- Estabeleceu-se que o programa de intervenções da OUC Água Branca deveria compreender aquisição de terras e produção de HIS no perímetro da OUC e em seu perímetro expandido, com o reassentamento prioritário das famílias atingidas pelas obras previstas no programa de intervenções naquele perímetro, atendendo até 5.000 famílias: (Art. 9 Inc. I).
- Foi definido que o percentual de 22% do total dos recursos arrecadados na OUC deveriam ser destinados à construção e recuperação de HIS, reurbanização de favelas, programas vinculados ao Plano Municipal de Habitação ou programa público de habitação, incluindo a aquisição de terras, os serviços de apoio e custos de atendimento à população assistida, no perímetro da OUC e em seu perímetro expandido. (Art. 12 “caput”). Além disso, se estabeleceu que no mínimo 35%, desse percentual de 22%, deveriam ser destinados à aquisição de terras para a produção de HIS (Art. 12 § 4º).
- Estabeleceu-se que os recursos arrecadados somente poderão ser empregados, no caso do perímetro expandido, para aquisição de terras destinadas a implantação de programas habitacionais de interesse social e para provisão de HIS destinada à população moradora em habitação subnormal, bem como aos melhoramentos, a regularização e a reurbanização de assentamentos precários existentes (Art. 13 Inc. I e II).
- Foi definido que a totalidade dos empreendimentos imobiliários residenciais a serem implantados no Subsetor A1 e E2 (especificamente no 10% da área destinada a HIS) deverão atender à proporção mínima de 40% da área computável para HIS. (Art. 47 § 3 e Art. 50 § 5).

A análise das regulamentações relacionadas com a HIS que foram introduzidas nas leis das OUC entre 2001 e 2013 permite observar que o tema avançou nesse período. As mudanças iniciaram com a lei que aprovou a OUC Água Espreada em 2001, com a definição das ZEIS e a intenção de construir HIS para atender as famílias atingidas pelas obras e intervenções dessa OUC. Depois, veio a obrigação de aplicar, no mínimo, um percentual de 10% da receita obtida na construção de HIS, determinação que foi introduzida nas leis que alteraram a OUC Faria Lima em 2004 e a OUC Água Espreada em 2011. Além disso, na lei que mudou a OUC Faria Lima de 2004, foi introduzida a possibilidade de realizar HIS, melhoramentos e

reurbanização com destino à população favelada da área da OUC e da região do entorno da OUC.

Posteriormente, a lei que aprovou a OUC Água Branca em 2013, introduziu a figura do perímetro expandido para permitir a provisão de HIS, melhoramentos, regularização fundiária e reurbanização para assentamentos precários existentes fora da área da OUC. Nessa mesma lei foi priorizada a construção de 630 unidades de HIS (destinadas aos moradores de duas favelas localizadas na área da OUC) e a produção de HIS para atender ao reassentamento de até 5.000 famílias atingidas pelas obras previstas. Por último, o percentual de recursos arrecadados destinado à construção de HIS e à reurbanização de favelas foi elevado em 22% e foi definida uma proporção mínima de 40% da área computável para HIS em alguns setores específicos da OUC Água Branca.

Os mencionados avanços na materialização de justiça socioespacial relacionados com a obrigação de atender difícil situação habitacional de muitos moradores das OUC e de seus entornos tem sido caracterizado por distintos conflitos entre os atores envolvidos. Evidências relevantes desta situação foram apresentadas no trabalho de Sotto (2014), onde, a partir de uma análise jurisprudencial das sentenças de segunda instância do Tribunal de Justiça de São Paulo, a autora afirma que o grave conflito social da construção de HIS nas OUC envolve:

“Por uma lado, [...] o interesse legítimo dos moradores das favelas em ser reassentados na mesma zona que ocuparam originalmente; e por outro lado, [...] o interesse dos donos dos imóveis residenciais e comerciais, em proteger sua propriedade de uma suposta minus valia resultante da instalação, nas proximidades, de projetos de habitação e equipamentos públicos destinados aos pobres” (SOTTO, 2014, p.423, tradução nossa).

Casos emblemáticos que evidenciam tais conflitos envolveram as favelas Jardim Edith (na OUC Água Espraiada) e Real Parque (na OUC Faria Lima). Os dois casos foram resolvidos na justiça entre 2008 e 2011, favorecendo a permanência dos moradores das favelas em conjuntos de HIS construídos em locais próximos a esses assentamentos originais.

3.2 PRIORIZAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS NAS OUC EM SÃO PAULO

Apesar de que os resultados físico-urbanísticos sejam bastante controversos, como no caso da OUC Faria Lima (MALERONKA, 2014, p. 391) e que “a demora na construção das moradias sociais programadas para as áreas da Operação Urbana contribuiu à formação e ao aumento das favelas em outras áreas da cidade, para onde foram os pobres removidos pelas obras da requalificação urbana” (SOTTO, 2014, p.412, tradução nossa), o sucesso

econômico das OUC Água Espraiada, Faria Lima e recentemente da OUC Água Branca, é bastante relevante.

Segundo as informações apresentadas nas reuniões dos Grupos Gestores das mencionadas OUC realizadas entre março e abril de 2016 (Figura 1), os recursos arrecadados até 29/02/2016 foram de R\$ 6.852.384.162,01 (denominadas como entradas na movimentação financeira) que comparados com a Receita Total do Orçamento Fiscal do Município de São Paulo para 2016, correspondem a quase uma oitava parte¹.

Destaca-se o caso da OUC Água Espraiada que apresenta 55,5% do total de entradas, 58,6% das saídas e 48,2% do saldo, considerando as três OUC analisadas. Por sua vez a OUC Água Branca apresenta os menores percentuais devido à recente aprovação da sua lei como OUC em 2013, o que renovou o interesse do mercado imobiliário pela zona, o qual tinha sido obstruído aparentemente pelas deficiências da lei da operação urbana de 1995 (MALERONKA, 2014, p. 391).

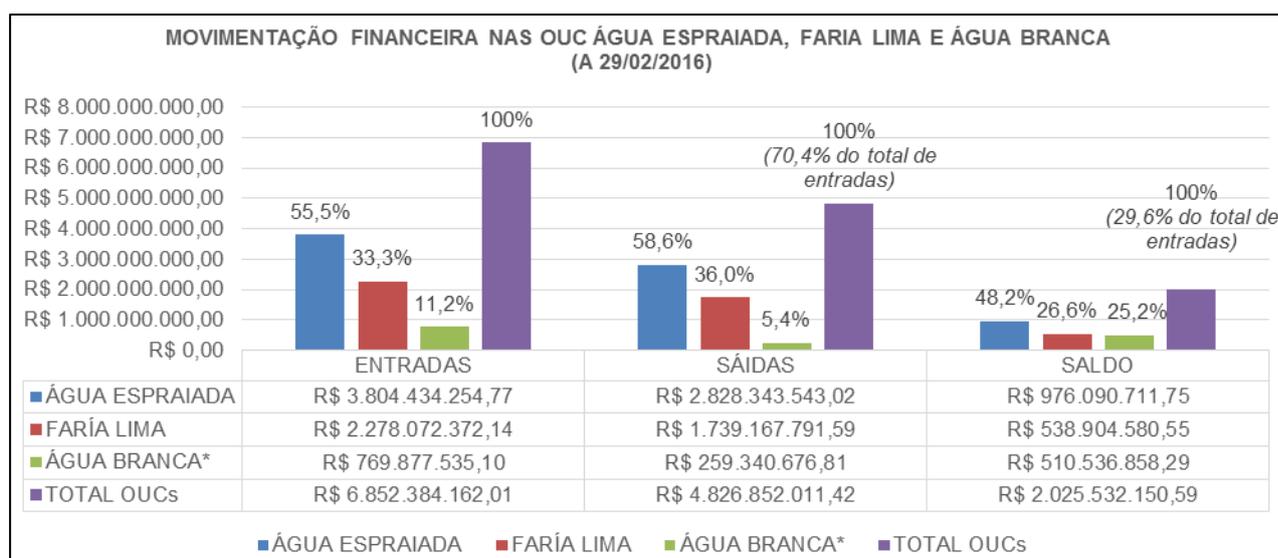


Figura 1 – Movimentação Financeira nas OUC Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca a 29/02/2016. Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2016a; São Paulo, 2016c; São Paulo, 2016d.

No que diz respeito à destinação dos recursos arrecadados nas três OUC até 29/02/2016 (Figura 2), destaca-se a quantidade de recursos que ainda permanece como saldo nas OUC, que corresponde em média a 25,66% do total da arrecadação. Além disso, 29,55% destinados em média a obras e serviços, evidenciam a prioridade a este tema no âmbito das três OUC. Salienta-se o fato da HIS contar com um percentual de investimento direto de 8,31% em média

¹ A Receita Total do Orçamento Fiscal do Município de São Paulo para 2016 é de R\$ 54.407.300.347,00 (Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/orcamento2016/>. Acesso em: 28 maio 2016)

nas OUC analisadas, o que é um indício da recente introdução do tema na gestão dessas intervenções urbanas.

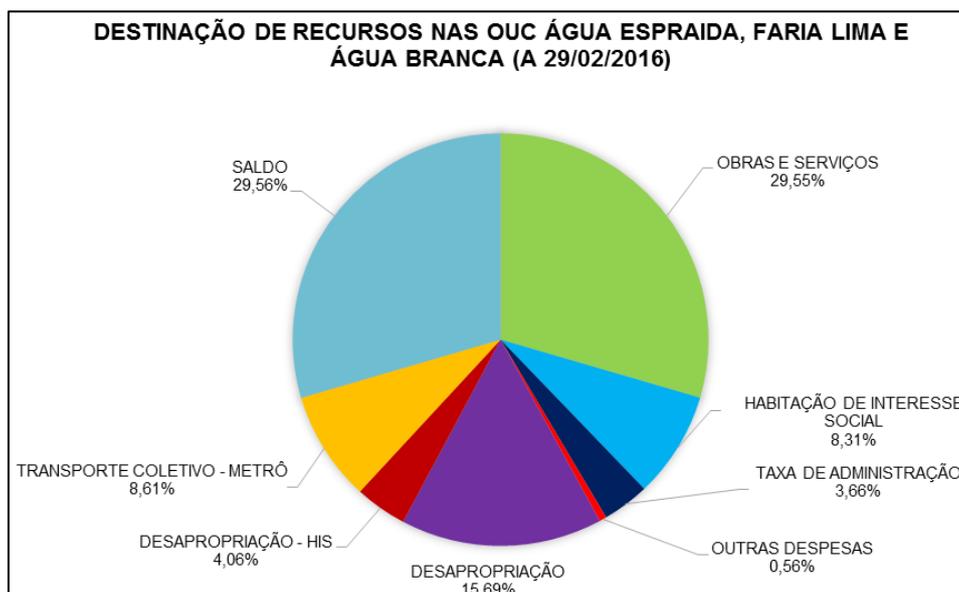


Figura 2 – Destinação de recursos nas OUC Água Espreada, Faria Lima e Água Branca a 29/02/2016. Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2016a; São Paulo, 2016c; São Paulo, 2016d.

3.3 INVESTIMENTOS TOTAIS EM HIS NAS OUC EM SÃO PAULO

Durante as reuniões dos Grupos Gestores das OUC Água Espreada, Faria Lima e Água Branca realizadas entre março e abril de 2016 foram apresentados dados consolidados dos investimentos totais em HIS (Figura 3). O cálculo é diferente do apresentado na Figura 2, levando em conta que, nos casos das OUC Água Espreada e Faria Lima, consideram-se, além dos recursos investidos na construção de unidades habitacionais, as despesas em aluguel social, gerenciamento, desapropriação para HIS e o saldo em conta vinculado a HIS. Para a OUC Água Branca, nos dois cálculos, foram considerados unicamente os recursos investidos em gerenciamento social de HIS.

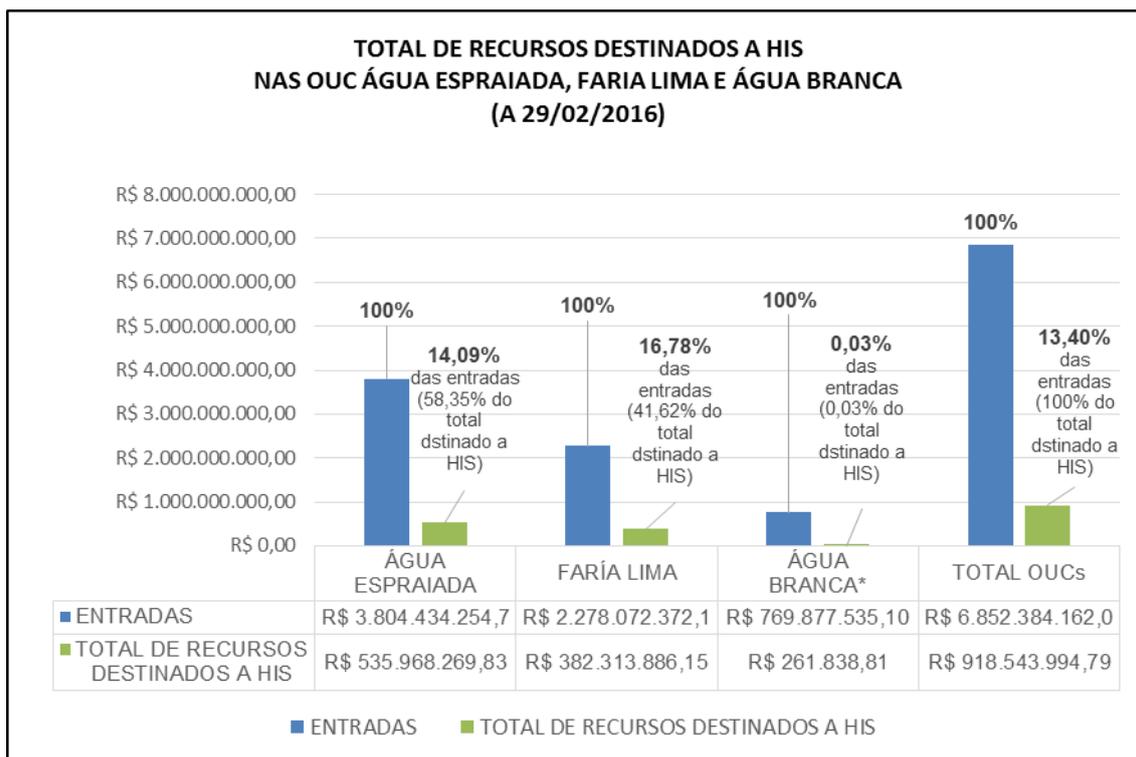


Figura 3 – Total de recursos destinados a HIS nas OUC Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca a 29/02/2016. Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2016a; São Paulo, 2016c; São Paulo, 2016d.

Apesar de serem consideradas outras despesas, além dos custos das unidades de HIS, e de cumprir com o percentual de 10% estabelecido na regulamentação, a destinação de recursos arrecadados nas OUC para HIS ainda é pequena, correspondendo apenas a 13,40% em média das entradas. No caso da OUC Água Espraiada, os investimentos totais para HIS representam 14,09% das entradas, o que por sua vez representam 58,35% do total destinado à HIS nas três OUC. Na OUC Faria Lima foram investidos em HIS 16,78% das entradas arrecadadas nessa intervenção, o que representa 41,62% do total investido em HIS nas OUC analisadas. Por último, a OUC Água Branca destinou poucos recursos para HIS, apenas 0,03% das entradas arrecadadas até 29/02/2016, explicado em parte pela recente aprovação da sua lei como OUC em 2013 (Ver Figura 3).

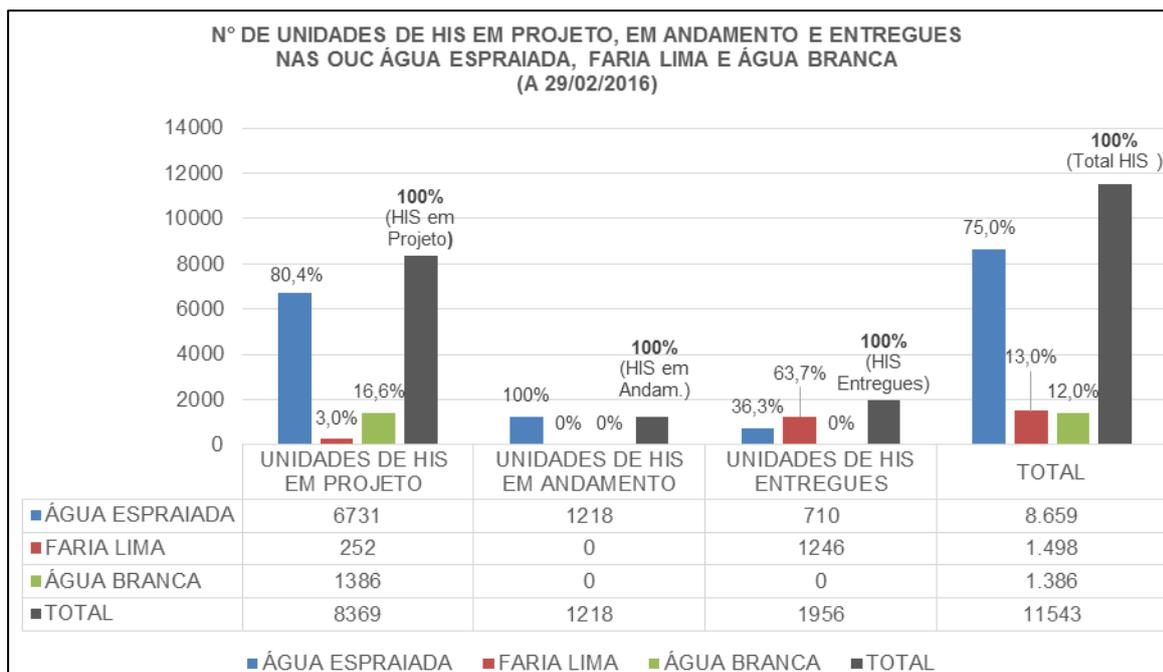


Figura 4 – Total de recursos destinados a HIS nas OUC Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca a 29/02/2016. Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2015b; São Paulo, 2016a; São Paulo, 2016b; São Paulo, 2016c; São Paulo, 2016d.

Ao analisar o número de unidades de HIS que estão projetadas, em andamento ou entregues nas OUC Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca até 29/02/2016 (Figura 4), destaca-se que do total de 11.543 unidades, apenas 16,9% (que correspondem a 1.956 unidades) foram entregues até 29/02/2016. Essa quantidade é realmente baixa relativamente ao número de moradores em assentamentos precários e atingidos pelas obras no perímetro das três OUC. Além disso, ao tomar em conta que a obrigação de destinar recursos para HIS foi introduzida na regulamentação da OUC Água Espraiada desde 2001 e detalhada em 2011 e na OUC Faria Lima desde a sua aprovação em 2004, os resultados concretos em matéria de HIS são pouco expressivos.

Entre as três OUC analisadas, destaca-se a OUC Água Espraiada, que apresenta 8.369 unidades de HIS entre projetadas, em andamento ou entregues, o que representa 72,5% do total deste tipo de unidades nas OUC estudadas. Dessas 8.369 unidades de HIS, apenas 710 foram entregues (8,2%), 1.218 se encontram em andamento (14,1%) e 6.731 (77,7%) estão previstas.

Vários autores apontam o sucesso limitado da OUC frente ao tema HIS. Para Silva (2015, p.9) a política pública adotada na OUC Água Espraiada para produção de HIS “mesmo avançando em alguns aspectos, necessita de aprimoramento e avaliação constantes. Essa avaliação não pode ser unilateral, pois a observação do ponto de vista de quem vai sofrer a ação não deve

ser descartada”. Por sua vez, Sotto (2014, p. 421) afirma que “a eliminação de favelas e o alojamento das famílias em unidades habitacionais de interesse social que se construíram no próprio perímetro da Operação Urbana é sim dúvida uma das principais fontes de conflito social em torno da Operação Urbana Água Espraiada”.

Os fatos anteriores evidenciam que apesar dos avanços na regulamentação, ainda falta percorrer um longo caminho para considerar materializada a justiça socioespacial por meio da construção de HIS nas OUC analisadas.

3.4 CONJUNTOS DE HIS E O PROJETO URBANO DAS OUC EM SÃO PAULO

Para Maleronka (2014), as operações urbanas (OU) desenvolvidas na cidade de São Paulo entre 1991 e 2001 (Anhangabaú aprovada em 1991 e transformada em OU Centro em 1997; e Faria Lima e Água Branca aprovadas como OU em 1995), denominadas por ela como a “Primeira geração”, tiveram uma grande influência do solo criado, das operações interligadas e da urgência promovida pela grave crise de financiamento das cidades brasileiras que “teria contribuído para esse processo no qual as condições de projeto das operações urbanas foram negligenciadas e ofuscadas pela ânsia por captação de recursos, aliada a uma visão restrita quanto às possibilidades de transformação estrutural assinaladas pelo instrumento” (MALERONKA, 2014, p. 402).

A citada autora afirma que a regulamentação da OUC no Estatuto da Cidade em 2001 trouxe inovações importantes como a possibilidade de utilização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) e a obrigatoriedade da gestão compartilhada entre a sociedade civil e o poder público (MALERONKA, 2014, p.394). Além disso, foi reconhecido que “as possibilidades trazidas pelo instrumento são muito maiores do que aquelas identificadas pelo mercado imobiliário” (MALERONKA, 2014, p. 403). Ela considera que as OUC desenvolvidas baixo esses parâmetros em São Paulo após 2001 (Água Espraiada aprovada em 2001 e alterada em 2011 e Faria Lima aprovada em 2004) podem ser consideradas como a “segunda geração” das operações urbanas.

Nesta segunda geração, da qual fazem parte duas das três OUC analisadas no trabalho, a consolidação de um projeto urbano não foi a prioridade. Nas regulamentações das OUC Água Espraiada e Faria Lima, evidencia-se que as intervenções foram desenhadas como uma lista de obras sem uma hierarquia o planejamento espacial definido. Um critério similar aplicou-se na construção de Conjuntos de HIS, a qual aparentemente se caracterizou por priorizar a atenção das demandas da população atingidas pelas obras das OUC e dos moradores de assentamentos precários ao interior e na região próxima da OUC. Esse foi o caso dos Conjuntos de HIS construídos na OUC Água Espraiada cuja lógica foi garantir o

reassentamento dos moradores das favelas em áreas muito próximas ou mesmo nas áreas originalmente ocupadas por eles (Figura 5).

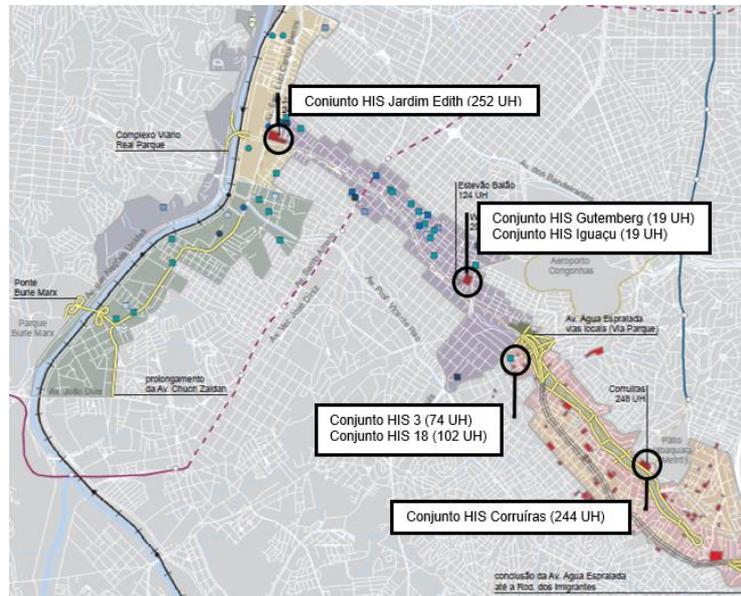


Figura 5 – Conjuntos de HIS entregues na OUC Água Espraiada até 29/02/2016. Fonte: Elaboração própria a partir do Mapa de Maleronka (2010, p. 136)

Do mesmo modo, mas em menor quantidade, os Conjuntos de HIS entregues e projetados na OUC Faria Lima utilizaram o mesmo padrão: garantir o reassentamento dos moradores das favelas nas zonas originalmente ocupadas por eles (Figuras 6 e 7).



Figura 6 – Conjuntos de HIS entregues (Real Parque) e projetados (Coliseu e Panorama 1) na OUC Faria Lima (esquerda). Fonte: São Paulo, 2015a.

Figura 7 – Conjunto de HIS Real Parque (entregue) na OUC Faria Lima. Fonte: São Paulo, 2015a.

Para Maleronka (2014, p. 403), recentemente “é possível identificar em novas propostas de operações urbanas no município de São Paulo uma valorização da sua dimensão de projeto”, além disso, a citada autora espera que “os projetos desenvolvidos a partir dessa iniciativa resultem em um modelo que conciliem os aspectos físico urbanísticos e econômico

financeiros do instrumento”. Para ela “o sucesso desta articulação configuraria, por tanto, uma “terceira geração de operações urbanas” (MALERONKA, 2014, p. 403).

Essa articulação é evidente no Projeto Básico do Plano de Urbanização do Subsetor A1 na OUC Água Branca (Figura 8), donde o projeto urbano assume um papel fundamental na busca da urbanização de um setor da OUC que, aliás, prevê uma proporção mínima de 40% da área computável para HIS, tal como foi sinalizado quando ao analisar a regulamentação da OUC Água Branca. Com a ajuda do projeto urbano e das normas urbanísticas definidas, os Conjuntos de HIS não foram localizados de forma isolada, mas sim integrados com outros usos e rodeados de espaços públicos, equipamentos e infraestrutura.



Figura 8 – Área atual (esquerda), Proposta (direita) e Planta Geral (abaixo) do Projeto Básico para o Plano de Urbanização do Subsetor A1 no perímetro da OUC Água Branca (145.215 m²). Fonte: São Paulo, 2016b.

O projeto urbano tem também um papel principal na Proposta de loteamento do Subsetor E2 (Gleba Pompeia) na OUC Água Branca (Figura 9), donde está sendo considerada a utilização de uma forma de reajuste de terras para aprimorar a configuração urbana da gleba

adaptando-a às diretrizes do projeto urbano da operação urbana. Além disso, neste setor se prevê uma proporção mínima de 40% da área computável para HIS (especificamente no 10% da área destinada a HIS), tal como salientado durante a análise da regulamentação da OUC Água Branca.



Figura 9 – Localização do Subsetor E2 - Gleba Pompeia dentro do perímetro da OUC Água Branca (esquerda) e Proposta de Reloteamento do Subsetor E2 - Gleba Pompeia (direita). Fonte: São Paulo, 2016a.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo os dados apresentados anteriormente, pode-se afirmar que, a pesar de que regulamentações relacionadas com a HIS foram introduzidas desde 2001, as OUC em São Paulo somente apresentaram avanços na materialização da justiça socioespacial através da construção de HIS somente a partir de 2008 (data que coincide com as primeiras decisões judiciais sobre o tema). Além disso, retrocessos associados à priorização dos investimentos para a construção de infraestrutura e à baixa quantidade de unidades HIS entregues para atender a demanda associada à população afetada pelas intervenções urbanas nas OUC, ainda persistem. Porém, segundo os dados das unidades de HIS que estão em andamento e em projeto, somado às recentes modificações introduzidas na regulamentação desse tema nas OUC, espera-se que a materialização deste tipo de justiça social seja alcançada nos próximos anos.

Respeito, à análise da crise e das perspectivas do projeto urbano e do desenvolvimento local, destaca-se a evolução do papel do projeto urbano nos últimos anos, evidenciado especialmente na implementação da OUC Água Branca em 2013. Destaca-se a articulação da HIS com a infraestrutura e os equipamentos através dos projetos urbanos que estão sendo projetados para algumas áreas desta OUC.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei nº 10.257 de 2001: Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 11 jul. 2001.

FIX, Mariana. Uma Ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. Caderno CRH, Salvador: v. 22, n. 55, p. 41-64, jan. / abr. 2009. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_ponte_especula.pdf>. Acesso em: 21 abr.2015.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. São Paulo, 277 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. *Perspectivas urbanas – Temas críticos de políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. 578 p., p.229-235. CD-ROM.

_____. Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana. In: COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado; SILVA, Maria Laís Pereira da (Org.) *Produção e gestão do espaço – 10 anos de PPGAU/UFF*. Niterói: FAPERJ; Casa 8, 2014. 612 p. Parte I, p. 409-426.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Editora Hucitec, 1980 [1973]. 291p.

JARAMILLO, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009. 446 p.

JESUS, Lúgia Pinheiro de. *Operações urbanas na cidade de São Paulo: as normas na produção da metrópole corporativa*. Dissertação (Mestrado – Área de concentração: Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em:<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02072014-125910/pt-br.php>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

MALERONKA, Camila. *Operações Urbanas em São Paulo: rumo a uma terceira geração?* In: IRACHETA, Alfonso; PEDROTTI, Carolina; FERNÁNDEZ, Raúl (Coords.). *El suelo urbano en Iberoamérica: crisis y perspectivas*. Zinacantepec – Estado de México: El Colegio Mexiquense, 2014. 556 p., p. 379-406.

MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do Instrumento “operação urbana consorciada” à luz da experiência paulistana*. 2010. 212 p. Tese (Doutorado – Área de concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo (FAUUSP), São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-25092010-175936/>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SANTORO, Paula Freire; MACEDO, Sara Messagi (2014) 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 ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO: ARQUITETURA, CIDADE E PROJETO: UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/XFramesSumarioSC.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). 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 providências. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19602>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. Lei nº 13.769 de 26 de janeiro de 2004. Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19610>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. Lei nº 15.416 de 22 de julho de 2011. Altera os arts. 3º, 22, 25 e 28 da Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=30994>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. Lei nº 15.893 de 07 de novembro de 2013. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do § 2º do art. 3º da Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=163691>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. Operação Urbana Consorciada Água Branca - 8ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão – 14/03/2016. São Paulo: SP Urbanismo, 2016a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_BRANCA/GGOUCAB_8a_RO_Apresentacao_2016_03_14_Z.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. Operação Urbana Consorciada Água Branca - 5ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão – 18/02/2016. São Paulo: SP Urbanismo, 2016b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_BRANCA/GGOUCAB_5a_RE_Apresentacao_2016_02_18.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada - 39ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão – 29/03/2016. São Paulo: SP Urbanismo, 2016c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/GGOUCAB_39a_RO_Apresentacao_2016_03_29_Z.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

nismo/AGUA_ESPRAIADA/marco2016/GGOUCAE_38a_RO_apresentacao_2016_03_29.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. Operação Urbana Consorciada Faria Lima - 28ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão – 05/04/2016. São Paulo: SP Urbanismo, 2016d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/GGOUCFL_28a_Apresentacao_2016_04_05.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. Operação Urbana Consorciada Faria Lima - 25ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão – 23/06/2015. São Paulo: SP Urbanismo, 2015a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/25_ReuniaoOUC_FARIA_LIMA.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. Operação Urbana Consorciada Faria Lima - 24ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão – 10/02/2015. São Paulo: SP Urbanismo, 2015b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/24_ro_apresentacao_ggoucfl_fevereiro_2015_atual.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

SILVA, Angela dos Santos. Ações de Política Urbana Versus Habitação de Interesse Social na Operação Urbana Consorciada Água Espriada: Setor Jabaquara. In: 15ª Conferência Internacional da LARES, 2015, São Paulo. *Anais em meio eletrônico da 15ª Conferência Internacional da LARES - 2015*. São Paulo, 2015. ISBN: 978-85-66934-06-9.

SMOLKA, Martim; AMBORSKI, David. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol. XXIX, n. 88, p. 55-77, dic. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art03.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

SOJA, Edward. The city and spatial justice. Paper prepared for presentation at the conference Spatial Justice, Nanterre, Paris, March 12-14, 2009. Disponível em: <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2015.

_____. Seeking Spatial Justice. Minneapolis: Minnesota University Press, 2010. 257 p.

SOTTO, Debora. Las operaciones urbanas y el desarrollo urbano de la ciudad de São Paulo: un análisis jurisprudencial. In: IRACHETA, Alfonso; PEDROTTI, Carolina; FERNÁNDEZ, Raúl (Coords.). *El suelo urbano en Iberoamérica: crisis y perspectivas*. Zinacantepec – Estado de México: El Colegio Mexiquense, 2014. 556 p., p. 407-435.