

## **Política urbana e (des)igualdade: uma análise da produção habitacional na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (São Paulo)**

Marília Rolemberg Lessa  
*Mestranda – DCP/USP*

Entender as desigualdades na provisão de bens e serviços urbanos e suas causas é uma questão central para a análise da política urbana. Uma das áreas que receberam grande atenção da literatura foi a política de grandes projetos urbanos. Afinal, a maneira como prédios; habitações; equipamentos e infraestrutura são produzidos e distribuídos através da cidade define quais áreas – e, portanto, quem – tem acesso a o quê (Préteceille, 2003). Em outras palavras, a produção do espaço construído afeta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos e a forma como usufruem da cidade.

A política dos grandes projetos tem passado por transformações desde os anos 90, especialmente nas principais metrópoles globais (Lehrer e Laidley, 2008). Diante dos altos custos da produção de infraestrutura, de um lado, e da escassez de recursos locais ou da necessidade de cortar gastos orçamentários, de outro, governos locais passaram a recorrer a parcerias com o setor privado – em particular, com o setor incorporador e da construção civil (Altshuler e Luberoff, 2003; Orueta e Fainstein, 2008). Essa transformação na governança vem sendo associada por analistas do urbano à produção de espaços luxuosos, corporativos e turísticos nas cidades, com fortes impactos sobre dinâmicas de gentrificação e remoção das comunidades locais mais vulneráveis (Flores Dewey e Davis, 2013; Jordhus-Lier, 2015; Weinstein e Ren, 2009) e até mesmo de classe média (Biderman, Sandroni e Smolka, 2006), uma vez que há baixa produção de habitação social para garantir sua permanência na região.

No Brasil, um instrumento importante criado para viabilizar a política de grandes projetos foram as operações urbanas consorciadas (OUCs). Elas consistem, ao mesmo tempo, em um instrumento de financiamento da infraestrutura urbana junto ao setor privado e de planejamento urbano. Isto é, de um lado, propõem um programa de obras e investimentos públicos a serem

realizadas e uma área determinada da cidade. Uma vez que o Estatuto da Cidade determina que essas obras atendam a finalidades urbanísticas, sociais e ambientais<sup>1</sup>, geralmente o programa combina obras de viário; habitação de interesse social (HIS); transporte coletivo e verde e lazer. Além dos equipamentos, as OUCs visam a transformação do território através da indução da atividade incorporadora para produção de empreendimentos comerciais e habitacionais. É justamente aí que reside a possibilidade de o Estado financiar os investimentos. Para atrair o mercado imobiliário para essas regiões, os governos municipais se valem de sua competência para regular a edificação; o zoneamento e o uso do solo para oferecer exceções a essas regras em troca de contrapartidas financeiras. Assim, através desse pagamento, as empresas são autorizadas a construir acima do permitido pela legislação dentro da área do projeto. Para se referir a mecanismos desse tipo, a literatura utiliza a expressão *sistema de captura de mais-valia fundiária* (Fainstein, 2012).

Devido ao tamanho do seu mercado imobiliário frente aos padrões nacionais, São Paulo foi onde o instrumento teve maior aplicação. Desde os anos 90, foram efetivamente lançadas quatro operações na cidade<sup>2</sup>, além da previsão de inúmeras outras pelos Planos Diretores, que careceram de implementação. Dentre elas, as operações Água Espraiada e Faria Lima tiveram avanços expressivos em termos de arrecadação e implementação. Localizadas em área contígua no quadrante sudoeste da cidade, seu desenvolvimento esteve associado a um intenso processo de valorização imobiliária nessa região devido à formação do que hoje consiste em seu mais importante centro empresarial (Ferreira, 2007; Fix, 2001). Entre 2004 e 2019, essas operações arrecadaram em conjunto mais de R\$10,9bi<sup>3</sup>.

Contudo, o resultado até o momento é controverso. Principalmente durante os primeiros anos de implementação, os recursos de contrapartida foram investidos quase exclusivamente nas obras viárias, induzindo as dinâmicas de

---

<sup>1</sup> Art. 32, §1º, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

<sup>2</sup> Até o momento, foram aprovadas e instituídas quatro operações em diferentes regiões da cidade: (i) a OU Centro (que incorporou a antiga Operação Urbana do Anhangabaú); (ii) a OUC Água Branca; (iii) a OUC Água Espraiada e (iv) a OUC Faria Lima. Importante destacar que a operação urbana Centro é denominada apenas “operação urbana” e não “operação urbana consorciada”, uma vez que não utiliza os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) como instrumento para arrecadação das contrapartidas.

<sup>3</sup> Valores atualizados pelo IPCA/IBGE para dez. 2019.

valorização da região. No entanto, o principal componente social dos projetos – os conjuntos habitacionais para as comunidades moradoras das favelas na região – foi deixado de lado. A partir de 2007 e 2008, esse padrão sofreu uma alteração com o início da produção habitacional. Até o momento, foram produzidas 1.213 unidades na Água Espraiada (SP-Urbanismo, 2020) e 1.246 na Faria Lima (SP-Urbanismo, 2019). Esses números, no entanto, seguem muito aquém do atendimento habitacional previsto. Proporcionalmente, os gastos no componente viário seguem sendo superiores ao investimento social.

No debate nacional no campo do urbanismo, ganharam destaque explicações de matriz estruturalista, que atribuem tais resultados a mecanismos de captura do Estado. Parte dos trabalhos sugere que os projetos das operações urbanas resultariam da capacidade de pressão direta dos grandes capitais do urbano<sup>4</sup>, particularmente das principais empreiteiras nacionais (Rolnik, 2015). Já outros apontam para uma captura funcional do Estado pelo mercado imobiliário, uma vez que o arranjo institucional das operações urbanas constrangeria o Poder Público a agir em defesa da valorização fundiária e, portanto, de acordo com os interesses de mercado (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002; Nobre, 2009; Pereira, 2016; Vainer, 2013).

Ao enfatizar tais elementos macroestruturais, essas explicações deixam de lado o dia-a-dia da política, não demonstrando os mecanismos através dos quais os interesses privados influenciariam os diferentes órgãos e burocracias envolvidos nas tomadas de decisão. Conforme será discutido a seguir, essa dimensão cotidiana é particularmente importante nas operações urbanas consorciadas paulistanas. Ao contrário de arranjos como do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro, que atribuem a governança a esquemas de concessão urbanística ou parcerias público-privadas (Sarue, 2016), a

---

<sup>4</sup> O conceito de “capitais do urbano” se refere aos atores privados das políticas urbanas. Ao explicar a importância de caracterizá-los como capitais, e não simplesmente atores, Marques (2016, p. 16) afirma que: “o uso do conceito explicita certa herança marxista, focada no destaque a circuitos de produção/acumulação e à inserção destes em economias políticas específicas, envolvendo não apenas dimensões estritamente econômicas, mas também relações sociais e de poder no interior de formações históricas concretas. Por outro lado, parto do princípio de que a importância dos capitais não deriva de elementos sistêmicos (ligados, por exemplo, a processos gerais de acumulação ou a quaisquer funções, se é que essas existem). Sua influência na produção de políticas se deve ao uso de recursos de poder e à adoção de estratégias políticas em conexão com vários atores (e não apenas capitais) cercados pelas instituições que produzem as políticas urbanas.”.

coordenação das operações urbanas em São Paulo foi atribuída a órgão estatal. Dessa forma, embora interesses privados se façam presentes, sua absorção ou não para o interior do arranjo depende de uma série de ações estatais.

A partir das lentes de análise da governança urbana (Le Galès e Vitale, 2013; Marques, 2013) e da implementação de políticas públicas (Pires, 2019; Pressman e Wildavsky, 1984), esse artigo pretende examinar as condicionantes da produção habitacional nas operações urbanas consorciadas. Serão mapeados elementos político-institucionais que possibilitaram avanços e impuseram limites ao componente social dos projetos. Como trabalhos recentes acerca de grandes projetos urbanos no Sul Global tem apontado, dinâmicas de informalidade, excepcionalidade e ingovernabilidade podem ser produtos da própria ação pública (Kennedy *et al.*, 2014).

Para tanto, além da estrutura formal de implementação das operações urbanas paulistanas, também será examinado o cotidiano da implementação na OUC Água Espreada. A escolha desse caso para tratar da produção habitacional se deveu ao fato de representar o projeto com o maior desafio social da cidade, devido ao território no qual se localiza. Diferentemente da operação Faria Lima, seu perímetro possui uma característica mista em termos socioeconômicos, abrangendo setores altamente valorizados (Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan e Brooklin) e setores com maior vulnerabilidade social (Jabaquara e Americanópolis). Nesses, a Secretaria de Habitação identificou a presença de 29 comunidades moradoras de favelas, somando um déficit habitacional que afeta aproximadamente 10mil famílias no total (SEHAB, 2010). Neste artigo, será abordado o período entre 2003 e 2012, que contempla duas administrações de orientações ideológicas distintas na cidade: o governo Suplicy (PT, 2001-2004) e o governo Serra-Kassab<sup>5</sup> (PSDB, 2005-2006; PFL 2006-2007; DEM 2007-2011 e PSD 2011-2012).

Conforme buscaremos demonstrar, devido à sua baixa capacidade decisória, o órgão de planejamento urbano participativo não conseguiu assegurar a priorização da habitação em relação aos demais componentes do projeto. Contudo, um dos fatores que condicionou avanços foi a construção de

---

<sup>5</sup> José Serra foi eleito prefeito de São Paulo em 2005 e em 2006 foi eleito governador do estado, assumindo o cargo o então vice-prefeito, Gilberto Kassab.

integração das políticas habitacional e urbana nos governos. Ao mesmo tempo em que articulações permitiram a conciliação dos projetos viário e habitacional, a não-priorização das habitações em termos financeiros e temporais impôs limites à produção concreta dos empreendimentos.

Além dessa introdução, o artigo contém três seções. Na primeira, será apresentado o desenho formal do arranjo de implementação das OUCs. Com base nisso, será analisada a implementação do componente habitacional na OUCAE. Por fim, serão discutidos os desafios à produção habitacional nos grandes projetos urbanos em São Paulo.

## **1. Planejamento urbano e implementação nas Operações Urbanas Consorciadas**

Nas operações urbanas em São Paulo, o programa de investimentos públicos é definido formalmente na lei que as institui. Ainda na etapa de elaboração, com base em estudos formulados pelos órgãos da política urbana do município, é formulado um projeto com a definição da área a ser atingida; os parâmetros urbanísticos<sup>6</sup>; as contrapartidas cobradas e o rol de investimentos públicos (Maleronka, 2017). O desenho do projeto é então traduzido para o formato de texto e institucionalizado legalmente, se aprovado no Legislativo.

Em teoria, a definição dos investimentos ainda na etapa de elaboração diminuiria a discricionariedade dos agentes de implementação. Contudo, a análise das leis das operações urbanas paulistanas revela que os objetivos são definidos de forma vaga e imprecisa no texto. Por exemplo, em relação ao componente habitacional, a operação Água Espreada prevê o atendimento habitacional das famílias de baixa renda afetadas por obras e intervenções da operação urbana. Mas exceto pela obrigação de fazê-lo *no perímetro*, não há nenhuma especificação em relação à quantidade de conjuntos que serão produzidos, onde os empreendimentos serão realizados e assim por diante. Consequentemente, muitas das decisões sobre o que será efetivamente realizado no território são tomadas ao longo da implementação.

---

<sup>6</sup> Por exemplo, os índices de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano a serem adotados; as alterações de normas edilícias e as regras de regularização de construções.

Cabe ressaltar que existem assimetrias em relação ao nível de especificação de cada componente. Geralmente, as obras viárias contêm diretrizes mais específicas, uma vez que figuram como “carro chefe” das intervenções, nas palavras de uma das técnicas de planejamento entrevistadas. Já os outros componentes, como habitação e parques, ganharão contornos mais ou menos definidos a depender do projeto e dos debates legislativos.

Em relação ao arranjo de implementação, por exigência do Estatuto da Cidade<sup>7</sup>, as leis das operações urbanas devem atribuir o controle da operação a um órgão com participação da sociedade civil. Em São Paulo, para cada operação foi criado um órgão colegiado participativo denominado grupo de gestão (GG). Sua composição é definida na lei de cada OUC, de forma que os critérios de escolha dos representantes da sociedade civil variam. Na Água Espraiada, foi estabelecido número paritário de representantes do Estado e da sociedade civil. As entidades sociais, no entanto, foram nominalmente escolhidas pelos formuladores, sem possibilidade de votação pela sociedade civil. Foram destinados cinco assentos às entidades de representação profissional dos setores de engenharia, incorporação, urbanismo, construção civil e advocacia; um à universidade; um à uma associação guarda-chuva das associações de amigos do bairro de São Paulo (geralmente, com representação de moradores de classe média e alta); um ao movimento de moradia e o último aos representantes dos moradores das favelas da região.

Contudo, definir no que consiste o controle das operações urbanas não é uma tarefa simples. Formalmente, as principais competências do grupo gestor consistem em (i) *formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos* do programa de intervenções e (ii) definir as *prioridades* na aplicação dos recursos de contrapartida. Ou seja, o grupo gestor deveria definir *o que é feito no território em em que ordem*. Essa dimensão temporal das prioridades na execução é particularmente conflitiva. Afinal, conforme explicam Sarue e Pagin (2018, p. 338-339), a ordem em que cada investimento é realizado possui implicações diretas para o ciclo da valorização da terra na região e é fundamental para definir se haverá maior ou menos destinação dos recursos arrecadados para cada um

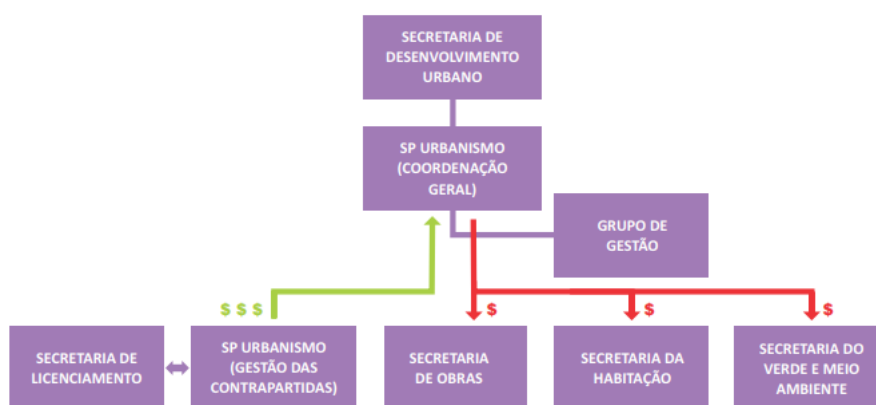
---

<sup>7</sup> Art. 33, VII do Estatuto da Cidade.

dos componentes. Por exemplo, realizar obras viárias importantes logo no início pode representar uma estratégia de atração do mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, a realização de um gasto intensivo logo no início pode criar obstáculos para a realização de outros investimentos no futuro, se o potencial de arrecadação das contrapartidas não se mantiver. Ademais, a valorização no início pode aumentar os preços dos terrenos, tornando a compra de áreas para a produção habitacional inviável em um momento posterior.

A coordenação da operação urbana e de seu grupo gestor foi atribuída à empresa municipal de desenvolvimento urbano – a SP-Urbanismo, denominada EMURB até 2009<sup>8</sup>. Trata-se de empresa pública, que a partir de 2001 passou a ser vinculada à Secretaria de Planejamento Urbano (posteriormente Secretaria de Desenvolvimento Urbano). Sob seu atual formato, a escolha da presidência fica a cargo de indicação do prefeito<sup>9</sup>. Formalmente, uma vez definida as prioridades pelo grupo de gestão, a coordenadora é responsável pela elaboração da peça orçamentária e pelo repasse dos recursos às secretarias-fim, responsáveis pela gestão dos projetos e obras.

Figura 1: Estrutura formal de implementação das operações urbanas consorciadas em São Paulo



Fonte: Maleronka, 2017.

<sup>8</sup> Através da Lei 15.056, a EMURB teve seus departamentos de obras e projetos cindidas em suas novas empresas públicas municipais: a SP-Urbanismo e a SP-Obras, vinculadas às secretarias de planejamento urbano e obras, respectivamente.

<sup>9</sup> Decreto nº 52.063/2010.

Em relação à fiscalização e monitoramento, não há diretrizes específicas nos normativos. Além do grupo de gestão, por exigência da Comissão de Valores Mobiliários<sup>10</sup>, a Caixa Econômica Federal foi contratada para realizar a fiscalização dos recursos arrecadados e aplicados. Assim, SP-Urbanismo encaminha relatórios trimestrais ao órgão com as informações sobre receitas e despesas. Contudo, esse acompanhamento possui caráter predominantemente financeiro e não urbanístico, de forma que critérios de priorização não são monitorados, tampouco os efeitos socioespaciais do projeto.

A partir dessa estrutura, decisões acerca das prioridades na execução se tornam uma das principais dimensões do conflito ao longo da implementação. Contudo, essas regras formais não nos informam sobre dinâmicas chave dos processos decisórios nas operações urbanas. O grupo de gestão formula efetivamente os projetos das obras que serão realizadas? Como decisões sobre as prioridades são tomadas? Prevaecem dinâmicas de articulação intersetorial e participação? Existem mecanismos que asseguram seu cumprimento? Existem instrumentos disponíveis que asseguram a capacidade de monitorar a implementação dos projetos no território? Em síntese, é preciso compreender quem decide na prática quais serão as prioridades e quando habitações de interesse social são implementadas ou não.

## **2. Implementando habitação social na OUC Água Espriada (2001-2012)**

Conforme mencionado acima, a operação urbana Água Espriada é particularmente interessante para a análise da implementação do componente habitacional. Afinal, seu território abrange ao mesmo tempo uma das áreas de maior interesse econômico e imobiliário da cidade (setor Berrini) e uma área de fundo de vale, que vem sendo ocupada por favelas desde a década de 60 (setor Jabaquara). Diante disso, desde os primeiros estudos para a operação formulados durante o governo Erundina (PT, 1989-1992), os objetivos estabelecidos buscavam conciliar a produção de viário – em particular, da

---

<sup>10</sup> IN CVM nº 401/2003.



Avenida Água Espraiada – com projetos habitacionais para resolver o grave déficit da região.

A operação Água Espraiada teve sua lei aprovada em dezembro de 2001<sup>11</sup>, durante o governo Suplicy (PT, 2001-2004) e começou a ser implementada a partir do ano seguinte. Embora o atual projeto da operação urbana tenha incorporado esses diferentes componentes, garantir que todos eles sejam efetivamente executados no território é um desafio mais complexo. A seguir, serão explorados dois elementos político-institucionais do arranjo da implementação que condicionaram a produção habitacional no projeto: a capacidade de planejamento urbano participativo pelo grupo gestor e a articulação entre os setores do urbano e habitacional.

## **2.1. Baixa capacidade de planejamento urbano participativo no grupo gestor**

Conforme apontado na seção anterior, formalmente, as regras da operação urbana atribuíram ao grupo de gestão participativo as competências sobre a elaboração dos projetos das intervenções planejadas e a definição das prioridades da aplicação de recursos. Contudo, a análise das atas das reuniões e entrevistas com seus membros sugerem que, devido à ausência de instrumentos de informação financeira e urbanística adequados, essa arena não foi capaz de realizar o planejamento das intervenções prioritárias na fase de implementação.

Na operação Água Espraiada, o GG começou a se reunir em março de 2003, pouco mais de um ano após a aprovação da lei. Logo na primeira reunião, foi aprovado o regimento interno elaborado pela empresa de desenvolvimento urbano, que previu a realização de reuniões trimestrais. Ao longo dos governos Marta Suplicy e Kassab, o grupo se reuniu regularmente, realizando 28 encontros no total.

Durante esse período, houve três reuniões para votação de planos de prioridade, nos anos de 2003, 2006 e 2008. Nesses três momentos, as propostas não foram construídas internamente ao grupo de gestão. Foram formuladas

---

<sup>11</sup> Lei 13.260/2011.

pelos órgãos do Poder Executivo e, uma vez consensuadas, foram apresentadas pela coordenação do grupo e submetidas à votação dos membros. Além disso, chama a atenção que os planos apresentados consistiam em um “pacote” de obras, que abarcavam os diferentes componentes do projeto – e, portanto, contemplavam os diferentes interesses dos atores envolvidos. Na primeira reunião, foram definidas como prioridades a construção de um complexo de pontes; a implementação de habitação de interesse social (priorizando o atendimento a uma comunidade específica, o Jardim Edite) e implantação de áreas verdes (sem definição de quais áreas). Nas outras duas reuniões, o pacote de obras “prioritário” foi tão extenso que passou a incluir todas as principais intervenções propostas pela lei da operação urbana. Por fim, ao apresentar os planos de priorização para o GG, a coordenação não trazia diretrizes urbanísticas e estimativas orçamentárias concretas. Tratava-se apenas de uma lista genérica das intervenções entre as quais os recursos de contrapartida arrecadados ao longo daquele intervalo seriam aplicados. Nessas três reuniões, as propostas de priorização da coordenadora foram aprovadas por unanimidade, inclusive pelos representantes dos moradores de favelas e movimentos de moradia.

Uma possível explicação para o inesperado consenso e pela ausência de questionamentos em relação à não-priorização de uma obra ou setor de obra específicos reside na desarticulação entre o planejamento urbano e financeiro da operação urbana. Isto é, o primeiro passo lógico para o planejamento da execução seria o levantamento das estimativas de arrecadação da operação urbana e dos gastos das intervenções que se pretende priorizar. Contudo, nas deliberações do GG, dados sobre os estudos de viabilidade financeira da operação urbana e do orçamento das obras não foram apresentados. Tampouco foram considerados projetos urbanísticos no momento da aprovação das prioridades. Dessa forma, os membros não continham informação suficientes para avaliar a viabilidade financeira do pacote de priorizações proposto. Em outras palavras, o formato de apresentação do pacote de prioridades utilizado pela coordenação pode ter induzido o consenso a partir da ideia de que todas as frentes de obra seriam implantadas. Esse gargalo pode ser observado na percepção de uma das lideranças comunitárias entrevistadas, segundo a qual

as comunidades “não enfrentam barreiras” para apresentar suas demandas no órgão, mas o problema maior “é a questão orçamentária [...] você vota uma priorização de recurso e aí acaba o recurso e tem que aguardar”. Embora não seja objeto da análise deste artigo, com a criação de instrumentos de controle financeiro e territorial das operações urbanas durante o governo Haddad (PT, 2013-2016), o grupo gestor passou a questionar a viabilidade financeira das intervenções e demandar uma priorização baseada nos recursos disponíveis.

Na prática, a aprovação pelo grupo de gestão dos pacotes de obras autorizou o governo a dar sequência à contratação dos projetos e obras de forma discricionária, implicando na perda da capacidade de planejamento urbano participativo da operação urbana. Conforme explicou uma burocrata de SP-Urbanismo ao ser questionada por representante da sociedade civil no GG sobre o real papel e alcance do órgão: “estando o contrato [das intervenções públicas] assinado, a discricionariedade quanto à implementação dos objetos contratados é do município.”. Assim, a definição das prioridades saiu da arena participativa e foi deslocada para o interior do Poder Executivo.

## **2.2. O papel da integração entre os setores de política urbana e habitacional**

Na arena executiva, a coordenação da operação urbana foi formalmente atribuída à empresa de desenvolvimento urbano. Com a aprovação do grupo de gestão dos pacotes de obras, coube a ela determinar as prioridades, por meio da contratação de projetos e obras e da articulação com os demais setores e órgãos envolvidos. Conforme discutido na seção anterior, em São Paulo, a SP-Urbanismo consiste em empresa pública, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e cujo Diretor-Presidente é indicado pelo prefeito. Portanto, comparada com projetos urbanos que contam com concessões e PPPs, o arranjo de governança das operações urbanas é menos insulado da política do Executivo. Assim, espera-se que dinâmicas próprias da política municipal afetem a tomada de decisão.

Diante disso, com base nas teorias clássicas da ciência política acerca dos efeitos da ideologia partidária dos governos (Bradley *et al.*, 2003; Esping-Andersen, 1990), seria esperado que, na política das operações urbanas,

governos de esquerda adotassem diretrizes de priorização do componente social, enquanto governos de direita priorizassem a indução da atividade imobiliária. No entanto, a análise dos governos Marta Suplicy (PT) e Kassab (PFL; DEM; PSD) revela um resultado oposto. No primeiro, não houve a priorização exclusiva do componente habitacional. Já no segundo, foi proposto um projeto de intervenção que buscou articular os componentes habitacional, de verde e lazer e viário.

A partir da comparação entre os processos de implementação do componente habitacional nas duas administrações, verificou-se que um elemento que condicionou os resultados observados foi o nível de integração entre as políticas do urbano e habitacional em cada uma delas.

#### *Ausência de articulação intersetorial*

Durante o governo Marta Suplicy, a agenda da política urbana se voltou para a elaboração do novo Plano Diretor<sup>12</sup> aprovado em 2002 e para o lançamento de novas operações urbanas (Cardoso, 2004, p. 42-43). Essas tiveram particular centralidade diante do cenário de escassez de recursos herdado das administrações anteriores. Apesar da inserção de algumas demandas do setor habitacional no plano, de forma geral, não houve uma estratégia específica de integração das políticas do urbano e habitacionais.

Para desenvolver e aprovar as operações urbanas, o governo reestruturou a organização do setor urbano e buscou fortalecer suas capacidades técnicas. Primeiro, transferiu a EMURB (antiga SP-Urbanismo) – que até então se encontrava vinculada à Secretaria de Governo (SGM), cujos postos de alto escalão vinham sendo ocupados por membros ligados ao setor de obras da antiga Secretaria de Vias Públicas (SVP) – para a Secretaria de Planejamento Urbano (SEMPLA)<sup>13</sup>. Dentro do gabinete do secretário de SEMPLA, foram criados dois cargos de assessoria técnica, um para planejamento urbano e outro para operações urbanas (Cardoso, 2004, p. 43).

---

<sup>12</sup>Segundo Cardoso, no projeto de lei original havia pouca inserção das demandas do movimento de reforma urbana e dos princípios redistributivos do Estatuto da Cidade. Além disso, também não houve um comprometimento com a participação social na elaboração do projeto. A inserção desses pontos teria sido comandada posteriormente por vereadores na Câmara Municipal, especialmente pela relatoria do então vereador Nabil Bonduki (PT).

<sup>13</sup> Lei nº 13.169/2001

Finalmente, para ocupar o alto escalão de EMURB, o Secretário do Planejamento trouxe quadros técnicos e políticos que haviam trabalhado na coordenação do projeto “Eixo Tamanduatehy” – operação urbana formulada para a renovação de antiga área industrial na cidade de Santo André, promovida pelo então prefeito Celso Daniel (PT). Com isso, consolidou-se o controle da empresa e das operações urbanas por membros da rede do setor de planejamento urbano.

Na visão de funcionários de EMURB entrevistados, o aprendizado no projeto de Santo André teria influenciado as ideias que modelaram a Água Espraiada. Para elaboração do Eixo Tamanduatehy, a prefeitura de Santo André contratou uma série de consultorias de arquitetos e urbanistas internacionais, com larga experiência na estruturação de projetos de intervenção estratégica. Dentre eles, o catalão Jordi Borja, que trouxe consigo a ideia da criação de identidades urbanas fortes para marcar áreas esvaziadas como os novos centros regionais.

Essa forma de pensar os projetos urbanos teria influenciado a visão da Diretoria de Projetos, que propôs a utilização de uma das obras – a ponte sobre o Rio Pinheiros para conexão com as marginais e com a avenida Água Espraiada – como um marco arquitetônico e simbólico capaz de sinalizar a região como pólo de investimentos para o mercado imobiliário. Assim, esperava-se assegurar seu sucesso financeiro. Uma vez que a operação Água Espraiada se localiza ao lado da Faria Lima – que até então figurava como o principal pólo imobiliário da cidade – a ideia de que era preciso sinalizar o território para evitar “perder para a concorrência” era particularmente importante na visão dos projetistas. Assim, a construção desse componente viário teria se tornado a ação prioritária para a Diretoria de EMURB. Em pouco tempo, a Diretoria solicitou à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo a elaboração de estudos prévios sobre a possibilidade de construção de uma ponte estaiada, técnica que representava uma inovação tecnológica no setor construtor nacional (SP-Urbanismo, 2020).

Essa visão, no entanto, não era objeto de consenso no interior do governo Suplicy. Vereadores e membros do PT mais próximos ao ideário da reforma urbana e aos movimentos de habitação defendiam a necessidade de assegurar a produção habitacional na região. A análise do material das audiências públicas

no processo legislativo sugere que esse conflito foi central ainda na etapa de elaboração. À época, SEHAB estimava que a região teria um déficit habitacional de aproximadamente 8.500 famílias. Na visão do setor, era preciso elaborar um projeto habitacional para a região capaz de assegurar o atendimento a todas às famílias. Assim, foi proposta e aprovada a demarcação de diversas áreas ao longo do perímetro – predominantemente nos setores mais vulneráveis da operação urbana – como ZEIS<sup>14</sup>. Segundo um dos técnicos de EMURB, essa estratégia visava assegurar um atendimento habitacional em lotes espalhados, que evitassem a concentração das HIS em “bolsões de pobreza” no território.

Contudo, esse conflito na elaboração não resultou em maior integração das áreas durante a implementação e na priorização do componente habitacional. Durante o governo Suplicy, não houve a discussão de um projeto habitacional para a Água Espraiada como um todo e tampouco houve a construção de articulações entre os setores. É bem verdade que havia uma preocupação no corpo de EMURB com “a questão social”, bem como com o risco de judicialização do projeto caso não fossem entregues as unidades habitacionais. Assim, na proposta de priorização apresentada para o grupo de gestão, além do componente viário, foi incluída pontualmente a produção de um conjunto habitacional para uma primeira comunidade da região: o Jardim Edite. Estimava-se a construção inicial de 600 UHs do total previsto de 8.500 UHs.

Essa ausência de integração entre os componentes viário e habitacional produziu ainda descompassos em termos da produção das obras no território, resultando na produção acelerada da ponte estaiada e na estagnação do projeto habitacional. Em relação ao conjunto habitacional do Jardim Edite, a produção foi delegada por EMURB à empresa pública municipal de produção habitacional (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB). Conforme explicou um funcionário da empresa entrevistado, no interior de COHAB, a coordenação do projeto da OUC Água Espraiada teria sido centralizada em uma

---

<sup>14</sup> De acordo com as regras previstas no Plano Diretor Estratégico de 2014, as ZEIS consistem em um instrumento da política de zoneamento urbano que visa destinar certas porções do território à moradia digna para a população de baixa renda, ao estabelecer regras mais permissivas para a construção de Habitações de Interesse Social e Habitações de Mercado Popular. Também visam incentivar melhorias urbanísticas; regularização fundiária de assentamentos irregulares e recuperação ambiental de áreas contaminadas, além da produção de equipamentos sociais.

assessoria técnica da presidência, que não dispunha de equipe. A orientação recebida dos níveis superiores em relação ao formato do projeto teria sido a de realizar licitação para contratação de empresa, que ficaria responsável pela compra de terreno (fora das áreas de ZEIS) e pela construção do empreendimento. Importante aponta que, segundo o entrevistado, à época, a empresa ainda não possuía experiência com a elaboração de licitações. O resultado do certame foi deserto. Com a aproximação do final da administração, houve nova orientação de priorização de projetos habitacionais mais centrais na agenda do governo, especialmente do Programa Morar no Centro, de forma que o andamento do componente habitacional da OUC Água Espriada ficou paralisado.

As obras do viário, por sua vez, foram coordenadas pela própria Diretoria de Projetos de EMURB e avançaram de forma acelerada. Assim, ainda no primeiro semestre de 2002, EMURB já havia solicitado estudos preliminares para o projeto e em agosto, aproximadamente sete meses antes da aprovação colegiada das diretrizes de implementação no GG, a empresa já solicitava a contratação de projeto básico (SP-Urbanismo, 2020). No período anterior à realização do primeiro leilão de CEPACs, a prefeitura autorizou o uso de recursos orçamentários para contratação do projeto e instalação do canteiro de obras.

#### *Construção de articulação intersetorial por redes*

Com o avanço nas obras viárias do complexo de pontes, a empresa de desenvolvimento urbano deu sequência à contratação dos projetos para as demais obras viárias do programa. Em 2011, o governo Kassab encaminhou ao legislativo projeto para alteração da lei da operação urbana. Por um lado, em relação à obra de extensão da Avenida Água Espriada, o governo propunha a adoção de uma solução de engenharia mais cara e complexa, que passava a incluir um túnel com aproximadamente 2,5km de extensão. Conforme seria posteriormente apurado por investigações do Ministério Público Federal (MPF) no processo da “Lava-Jato Paulista”, essa obra havia sido incluída no esquema de ajuste prévio e cartel com grandes empreiteiras, em conjunto com outras

obras do programa Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo (SVE), o que justificava sua prioridade para a agenda governamental.

Ao mesmo tempo, ao contrário do que seria esperado dado esse contexto, o projeto também propunha uma integração com os componentes ambiental e social. Rebatizado de “Via Parque”, o projeto passava a incluir, além da ligação viária, a construção de aproximadamente 10mil unidades habitacionais para a população moradora das favelas no perímetro, além de um parque linear em toda a superfície do túnel. Dessas 10mil UHs, 4mil seriam licitadas em um procedimento conjunto com o parque e o viário (SP-Urbanismo, 2020). Ou seja, os consórcios contratados seriam responsáveis por construir *ao mesmo tempo* a ligação viária; um parque linear na superfície do túnel e os conjuntos. As demais unidades habitacionais seriam realizadas por meio de convênio previamente firmado com a empresa pública estadual de habitação (CDHU).

Essa forma de realizar o viário de forma integrada com a dimensão habitacional – e ambiental – certamente não era rotineira na cidade, muito menos nas gestões de direita anteriores. Durante os governos Maluf (PDS 1993; PPR 1993-1995; PPB 1995-1996) e Pitta (PPB 1997-2000), período em que a agenda de obras foi fortemente priorizada (Marques, 2003), a rotina era a remoção das comunidades vulneráveis ou desapropriação dos bairros de classe média, sem o emprego de estratégias de construção de legitimidade (Fix, 2001).

Por um lado, é bem verdade que a obrigação legal de oferecer atendimento habitacional às famílias afetadas por obras na lei da operação urbana impõe riscos altos de judicialização do projeto ao governo. Especialmente no caso da obra da avenida água espriada, que envolve uma remoção de cerca de 8.500 famílias. Porém, as entrevistas com os atores chave na elaboração do projeto da Via Parque sugerem que a articulação intersetorial foi um fator importante para que esse formato fosse alcançado.

De um lado, a migração entre cargos do alto escalão nas pastas da política urbana e habitação teria permitido maior conexão entre os setores. O principal exemplo consiste na transferência do então Secretário de Habitação, Elton Santa Fé Zacarias, para a Secretaria de Infraestrutura e Obras em 2010 – momento no qual avançavam os debates internos acerca do projeto e da elaboração de projeto de lei para alteração da lei da operação urbana. Na



percepção da alta burocracia de habitação, a presença desse indivíduo na coordenação do projeto viário teria oferecido maior porosidade às demandas da pasta.

Ainda, um segundo fator que teria viabilizado essas costuras, na percepção do alto escalão da habitação, seria o fortalecimento do seu poder posicional nos governos Serra e Kassab devido às estratégias de construção de agenda empregadas. Em primeiro lugar, a pasta buscou articular suas políticas com as agendas de outros setores, seja para assegurar a diversificação das fontes de recurso como para legitimar o tema na agenda da chefia do Executivo. Assim, novos programas foram desenvolvidos de forma integrada, particularmente com a política de saneamento. Dessa forma, a questão habitacional também se tornava uma solução para a saúde pública. Em relação à integração com o urbano, a primeira experiência de desenvolvimento de projeto de urbanização em favela em operação urbana foi na operação urbana Faria Lima, com o projeto habitacional do Real Parque, iniciado em 2010.

Além disso, uma segunda estratégia de legitimação da agenda em administrações adversas teria sido o uso do projeto arquitetônico como técnica de diferenciação desses empreendimentos em relação aos “projetos padronizados” de programas anteriores, como o Prover-Cingapura. A identificação entre o formato arquitetônico com a política habitacional produziu e ainda produz processos de estigmatização desses conjuntos e da população neles residente. Assim, para todos projetos de urbanização do período, inclusive nos empreendimentos das operações urbanas e, posteriormente, no programa Renova SP, SEHAB buscou contratar ou realizar concursos para os projetos de arquitetura junto a escritórios de renome na cidade. Com isso, esses projetos ganharam apoio e visibilidade não apenas dentre a comunidade de arquitetos e urbanistas da cidade, mas também passou a contar com parcerias de universidades e órgãos de arquitetura internacionais. Essa estratégia também corroborou para fortalecer a inserção dos interesses do setor na agenda do prefeito.

A integração do componente habitacional no projeto também foi acompanhada por uma alta capacidade de implementação de SEHAB. Ainda em 2009, teve início o processo de cadastramento das comunidades para

formulação do projeto. Pela primeira vez, as equipes de trabalho social foram treinadas para realização de cadastramento informatizado, para que os dados fossem transmitidos *online* para o banco de dados do sistema HABISP. Além de integrar os dados com outros indicadores de vulnerabilidade social, o uso do sistema permitiu maior controle da população cadastrada, evitando aumento da demanda na fase de ocupação dos conjuntos. Além disso, através de articulação com burocratas de médio escalão de EMURB, o setor habitacional conseguiu conferir celeridade ao processo de identificação das áreas a serem desapropriadas para a construção dos conjuntos e emissão dos decretos de interesse social. Até o final do governo, foram declaradas de interesse social 66 áreas. Além disso, foram contratados os projetos dos empreendimentos e iniciadas as obras em quatro áreas.

No entanto, ao longo da administração seguinte, o formato de contratação integrada das obras enfrentaria problemas, gerando obstáculos à continuidade dos empreendimentos habitacionais. O alto custo do componente viário passou a ser considerado inviável pelo novo prefeito, gerando a necessidade de renegociação do contrato com as empreiteiras. No entanto, sem o componente viário, não havia interesse na manutenção do contrato.

### **3. Desafios para a produção habitacional em grandes projetos urbanos**

Conforme apontado no início deste artigo, compreender a relação entre as políticas do urbano e a produção de desigualdades é um tema fundamental para a agenda de estudos sobre as cidades. Efeitos negativos do ponto de vista do acesso a bens e serviços públicos não são produzidos apenas por mecanismos de captura do Estado, como sugere parte da literatura. Dinâmicas de ilegalidade, informalidade e excepcionalidade se entrelaçam com as dinâmicas da política e das políticas públicas. Por isso, a compreensão do conceito de governança como o que é mais ou menos governado ajuda a produzir avanços no nosso conhecimento sobre cidades e políticas (Galès, Le e Vitale, 2013; Marques, 2013).

Em primeiro lugar, em relação à política de grandes projetos urbanos em São Paulo, o artigo buscou apontar que, devido às lacunas nas diretrizes dos

projetos urbanísticos e nas leis que os institucionalizam, analisar a implementação é importante para compreender quem decide o que de fato é produzido no território e como é produzido.

Ao analisar a implementação de um grande projeto urbano na cidade de São Paulo, a OUC Água Espriada, foram identificadas duas arenas decisórias importantes para sua política: a arena participativa e a arena executiva. Cada uma delas apresentou desafios próprios para assegurar decisões de priorização e a efetiva produção do componente social – as habitações de interesse social para a população moradora de favelas na região.

Em primeiro lugar, no projeto analisado, as decisões de planejamento urbano foram atribuídas a um órgão participativo. A capacidade dos atores – em particular, dos representantes das entidades representantes das comunidades vulneráveis – de demandar a priorização do componente habitacional foi baixa, devido à inexistência de instrumentos de legibilidade financeira e territorial. A indisponibilidade de informações claras e acessíveis sobre orçamento e projeto fez com que riscos de insuficiência de recursos não fossem discutidos nas deliberações.

Na arena executiva, o arranjo não apresentou características de insulamento, como em grandes projetos que contam com PPPs e concessões. Apesar disso, a ideologia partidária dos prefeitos não foi o elemento decisivo das estratégias de implementação adotadas. Em governos de esquerda, nem sempre o setor urbano ocupa uma posição central na agenda. Além disso, o que significa fazer uma política urbana redistributiva pode apresentar significados diferentes para governos de esquerda distintos.

No período analisado, ganhos no componente habitacional dos projetos estiveram associados à força relacional do setor da habitação e à produção de *fit* com os interesses do setor urbano. Além de assegurar a inclusão dos projetos de habitação na lista de prioridades, a atuação capacitada, técnica e politicamente, do setor habitacional também contribuiu para a celeridade da produção dos empreendimentos habitacionais, assegurando que sua execução se iniciasse antes do componente viário.

Contudo, a integração dos diferentes componentes em um projeto único, sem uma priorização do componente habitacional sobre os demais, limitou os

avanços devido ao custo intensivo das obras viárias. Em um cenário de recursos limitados, para garantir a implementação do projeto habitacional é preciso ir além da conciliação de interesses e discutir os números orçamentários.

## Referências

- ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. **Mega-Projects: the changing politics of urban public investment**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2003.
- BIDERMAN, C.; SANDRONI, P.; SMOLKA, M. O. Large-scale Urban Interventions: The Case of Faria Lima in São Paulo. **Land Lines**, v. 18, n. 2, p. 8–13, 2006.
- BRADLEY, D. *et al.* Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. **World Politics**, v. 55, n. 2, p. 193–228, 2003.
- CARDOSO, A. L. **Balanço da Política Municipal de Habitação 2001-2003**. São Paulo: [s.n.].
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- FAINSTEIN, S. S. Land Value Capture and Justice. *In*: INGRAM, G. K.; HONG, Y.-H. (Eds.). **Value Capture and Land Policies**. New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy, 2012. p. 21–40.
- FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- FIX, M. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreada**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FLORES DEWEY, O.; DAVIS, D. E. Planning, politics, and urban mega-projects in developmental context: Lessons from Mexico City’s airport controversy. **Journal of Urban Affairs**, v. 35, n. 5, p. 531–551, 2013.
- GALÈS, P. LE; VITALE, T. Governing the Large Metropolis: A Research Agenda. **Working papers du Programme Cities are Back in Town**, n. 8, p. 1–22, 2013.
- JORDHUS-LIER, D. Community resistance to megaprojects: The case of the N2 Gateway project in Joe Slovo informal settlement, Cape Town. **Habitat International**, v. 45, n. P3, p. 169–176, 2015.
- KENNEDY, L. *et al.* **Megaprojects and Urban Development in Cities of the South**. Bonn: [s.n.].
- LEHRER, U.; LAIDLEY, J. Old mega-projects newly packaged? Waterfront redevelopment in Toronto. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32, n. 4, p. 786–803, 2008.
- MALERONKA, C. **Operações Urbanas Consorciadas: Caderno técnico de regulamentação e implementação**. Brasília: [s.n.].
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. *In*: OSÓRIO, L. M. (Ed.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 215–250.
- MARQUES, E. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São**

**Trabalho para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência  
Política da USP, de 09 a 13 de novembro de 2020.**

**Paulo.** [s.l: s.n.].

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

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espirada de São Paulo. **Cadernos IPPUR**, v. 23, n. 1, p. 203–219, 2009.

ORUETA, F. D.; FAINSTEIN, S. S. The new mega-projects: Genesis and impacts. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32, n. 4, p. 759–767, 2008.

PEREIRA, A. L. DOS S. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. São Paulo: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, 20 maio 2016.

PIRES, R. Introdução. *In: Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2019. p. 13–50.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. [s.l.] University of California Press, 1984.

PRÉTECEILLE, E. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. **Caderno CRH**, v. 38, p. 27–48, 2003.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SARUE, B. Os capitais urbanos do Porto Maravilha. **Novos Estudos**, v. 35, n. 02, p. 79–97, 2016.

SARUE, B.; PAGIN, S. Política de renovação urbana: conflitos, instrumentos e gradualismo. *In: MARQUES, E. (Ed.). . As políticas do urbano em São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 313–344.

SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação). *Relatório Parcial de Atividades – Período 04/08/2009 a 30/09/2011, Água Espirada*. São Paulo, 2011.

SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação). *Relatório Anual SEHAB 2010*. São Paulo, 2010.

SP-URBANISMO (São Paulo Urbanismo). *Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima*. São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/FARIA\\_LIMA/2019/5aDistribuicao\\_04\\_11\\_2019/Prospecto%20da%205%C2%AA%20Distribu%C3%A7%C3%A3o%20da%20OUUCFL%20-%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2019/5aDistribuicao_04_11_2019/Prospecto%20da%205%C2%AA%20Distribu%C3%A7%C3%A3o%20da%20OUUCFL%20-%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf) Acesso em: 04 abr. 2020

SP-URBANISMO (São Paulo Urbanismo). *Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Água Espirada*. São Paulo, 2020. Disponível em: [http://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2020-04058/20200911\\_Minuta%20do%20Prospecto.pdf](http://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2020-04058/20200911_Minuta%20do%20Prospecto.pdf) >. Acesso em: 13 set. 2020

VAINER, C. Grandes projetos urbanos. Significado e formas de avaliação. *In: CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. (Eds.). . Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a*

**Trabalho para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 09 a 13 de novembro de 2020.**

**experiência argentina e brasileira.** Porto Alegre, RS: Masquatro Editora, 2013. p. 135–166.  
WEINSTEIN, L.; REN, X. The changing right to the city: Urban renewal and housing rights in globalizing Shanghai and Mumbai. **City and Community**, v. 8, n. 4, p. 407–432, 2009.