

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA: UM NOVO DISCURSO SOBRE REMOÇÕES¹

JOINT URBAN OPERATION ÁGUA ESPRAIADA: NEW DISCOURSE ON SLUMS REMOVAL

PAULO EMILIO BUARQUE FERREIRA

RESUMO

As reflexões contidas neste ensaio são consequência da pesquisa que deu origem à tese de doutorado “O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário”, de 2017, assim como do artigo “Urbanização de favelas vs desfavelamento: notas sobre uma operação paulistana”, publicado originalmente em 2015. Ao descrever as ferramentas do “planejamento da exceção”, que pressupõe a eliminação dos espaços da pobreza para a criação de localizações voltadas aos interesses do mercado imobiliário, os trabalhos indicavam algumas contradições no discurso das “contrapartidas sociais” presentes no escopo da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, lançada em 2001 no Município de São Paulo. A proposta para o reassentamento de cerca de 8.500 famílias em conjuntos habitacionais, dentro dos limites da Operação, determinava a eliminação completa de 16 assentamentos precários e a integração de sua área a um parque linear a ser construído com recursos oriundos da Operação. Mais de quinze anos após seu lançamento, menos de 9% das famílias foram atendidas, a população favelada, sem expectativas de atendimento, quase dobrou, e o caixa da Operação esvaziou-se.

PALAVRAS-CHAVE: Favelas. Operações urbanas. Urbanização de favelas.

ABSTRACT

The reflections in this article are the result of research that led to the doctoral thesis “The fillet and the leftovers: slums in the way of real estate capital”, 2017, and the article “Slum urbanization vs slum elimination: notes on the urban operation in São Paulo”, originally published in 2015. By describing the tools of “exception planning”, which requires the elimination of areas of poverty to develop sites that meet the interests of the real estate market, these studies have indicated contradictions in the discourse of “social compensations” present in the scope of the Joint Urban Operation “Água Espraiada”, implemented in 2001 in the city of São Paulo (Brazil). The proposal for the resettlement of approximately 8,500 families in social housing units, within the limits of the Operation’s area, ordered the complete removal of 16 precarious settlements and the integration of the area to a linear park to be built with the Operation’s funds. More than fifteen years after implementation, new housing units were offered to less than 9% of



these families, slum dwellers have doubled, and there is no expectation of assistance, once the financial reserves of the Operation have already been drained.

KEYWORDS: *Slums. Urban operation. Slum urbanization.*

INTRODUÇÃO

A propagação de ferramentas urbanísticas que visavam ampliar a capacidade de investimentos municipais, no cenário de aguda crise urbana no último quarto do século XX, levou o município de São Paulo a testar a fórmula das operações urbanas em variadas situações. Um caso específico de sucesso financeiro, a Operação Urbana Faria Lima (OUFL), passou a ser propagandeado por seus defensores, notadamente próximos ao setor imobiliário, como solução para os males da cidade. Do outro lado, denunciava-se a parceria público-privada como a tomada definitiva da política pública urbana pelo capital imobiliário (FIX, 2007). As contrapartidas sociais da referida operação ficaram aquém das metas iniciais, levando a um longo debate sobre a real capacidade de reinvestimento dos valores arrecadados em troca de potencial construtivo adicional. A “fórmula mágica” (FERREIRA & FIX, 2001; FIX, 2004), que permitiria ao poder público viabilizar a produção habitacional, equipamentos públicos e infraestrutura, ao mesmo tempo em que mantinha a iniciativa e o controle da produção do espaço urbano, se mostrava socialmente ineficaz.

Na esteira da OUFL, a região da Avenida Jornalista Roberto Marinho seria alvo de uma nova investida, corroborando a formulação de Nobre (2002), segundo a qual as Operações Urbanas só têm êxito em áreas em que já há interesse efetivo do capital imobiliário. Território contíguo ao novo polo de serviços avançados erigido nos anos 1980 e 1990 na zona sul de São Paulo, a região apresentava enorme potencial de verticalização em fins do século XX. Por outro lado, um passivo social se acumulava historicamente, com a permanência de dezenas de favelas que se instalaram, a partir dos anos 1960, ao longo do córrego Águas Espraiadas. As estratégias adotadas para a erradicação das favelas inseridas no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) e as contradições no discurso urbanístico que as sustentava foram os objetos do estudo aqui apresentado.

A investigação teve início, portanto, com uma problematização em relação às diferentes formas de ação do poder público sobre as favelas no município de São Paulo. Com uma retomada da produção acadêmica sobre o tema, buscou-se discutir o contexto em que se apresentam as remoções contemporâneas na cidade, sobretudo em áreas de interesse do capital imobiliário. O caso da Água Espraiada foi analisado a partir das atas de reuniões do conselho gestor da OUCAE e dos relatórios e balanços parciais da Operação, bem como de entrevistas, do levantamento de diagnósticos e dos projetos executados. As favelas contidas em seu perímetro foram mapeadas, com a sistematização e espacialização de dados sócio-econômicos, ambientais e de risco geotécnico, que permitiram uma leitura

sobre a viabilidade intervenções de urbanização desses assentamentos como alternativa à solução por sua completa erradicação.

A hipótese trabalhada é que a decisão de projeto contida na Operação Urbana Consorciada Água Espreada — pela eliminação das favelas (Figura 1) que criavam empecilhos à valorização imobiliária, garantindo o retorno financeiro a investidores privados —, fere um disposto constitucional e rebaixa o papel do Estado na correlação de forças estabelecida na “parceria” público-privada. Busca-se demonstrar, ainda, que o atendimento prometido não é viável dentro do orçamento da Operação, que há subdimensionamento na demanda a ser atendida e que a execução das políticas compensatórias é insatisfatória.

MAIS DE CEM ANOS DO “PROBLEMA FAVELA”

Parece, entretanto, que o meio mais prático de ficar completamente limpo o aludido morro é ser pela Diretoria de Saúde Pública ordenada a demolição de todos os pardeiros que em tal sítio se encontram, pois são edificados sem a devida licença municipal e não têm as devidas condições higiênicas (ZALUAR & ALVITO, 2006, p.9)².

Durante boa parte do século XX, favelas foram tratadas pelo Estado como problema de polícia ou de saúde pública, e sua remoção era a solução corrente. Em meados do século passado, com o ‘reconhecimento’ das favelas como fenômeno social, políticas de erradicação passaram a ser questionadas e o reassentamento se tornou uma solução para

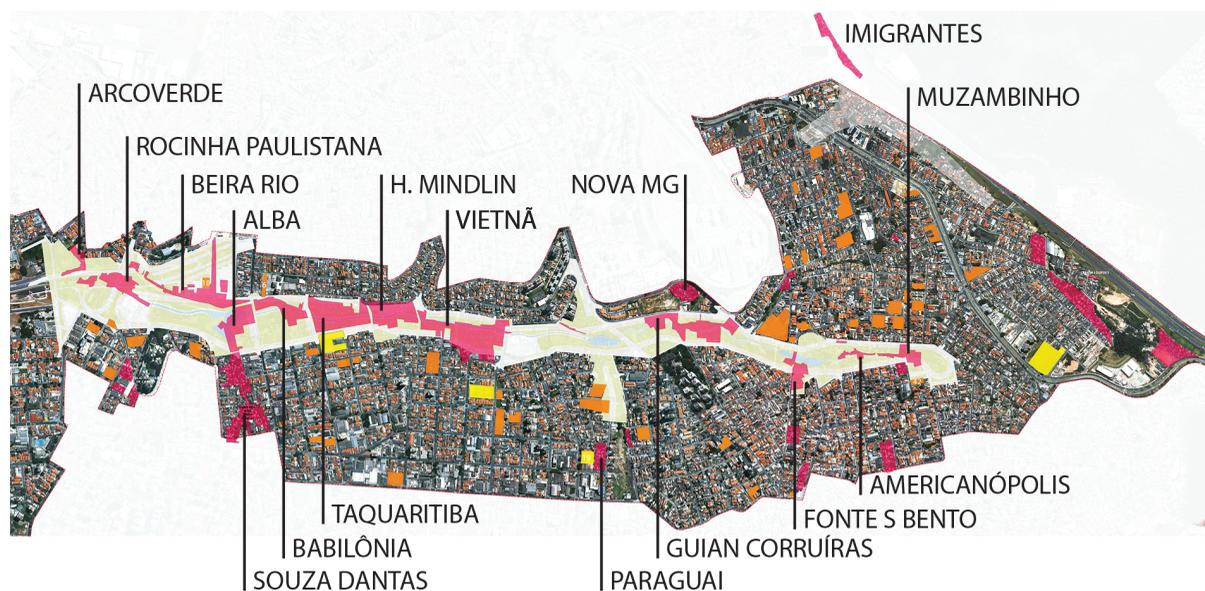


FIGURA 1 — Áreas diretamente beneficiadas — favelas a serem removidas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base em dados da Prefeitura de São Paulo (2011).

o atendimento das comunidades. Ainda que a forma urbana da favela fosse negada, alguns assentamentos passaram a sofrer pequenas intervenções, com apoio de setores da Igreja Católica, de movimentos populares e de profissionais militantes. A partir dos anos 1960 e 1970, os questionamentos sobre a forma como o Estado intervinha nesses territórios levou a ações pioneiras de implementação de redes de infraestrutura, melhorias habitacionais e criação de equipamentos comunitários, com ênfase na participação dos moradores; as políticas de urbanização integrada de favelas disseminaram-se pelo país na década de 1980, com o advento das gestões municipais democráticas.

Por outro lado, nas áreas centrais e em bairros nobres das grandes cidades brasileiras, as favelas seguiam sendo removidas. Na pesquisa que antecede este artigo, utilizou-se da leitura elaborada por Bueno (2000), que percebeu as ações em favelas segundo três categorias principais: desfavelamento, aceitação da favela e urbanização, observando que as ações de cunho remocionista, características dos três primeiros quartos do século XX, jamais deixaram de ocorrer nas áreas de interesse do mercado imobiliário.

Se no Rio de Janeiro algumas favelas restaram ocupando morros, notadamente no centro e na Zona Sul, apesar dos milhares de despejos forçados ocorridos nos anos 1960, em São Paulo quase não restam mais assentamentos precários em seu centro expandido. Maricato (2011) denunciou uma prática comum a governos conservadores, citando ações do final dos anos 1980, em São Paulo, quando se conjugavam as remoções violentas de favelas, nas áreas valorizadas pelo mercado, e sua urbanização em bairros periféricos.

A partir de meados dos anos 2000, com a ampliação dos recursos em nível federal, destinados a políticas sociais de urbanização, os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo passaram a desenvolver planos com metas ambiciosas, de universalização das ações em favelas. Nesse momento, o capital da construção civil passou a ver nessas áreas um potencial a mais para sua ação. Os projetos públicos passaram a responder a essa agenda, dando prioridade a obras de grande porte, com destaque para o gigantismo de recursos investidos no Complexo do Alemão (Rio de Janeiro) e nos complexos Heliópolis e Paraisópolis (São Paulo), que chegaram a concentrar cerca de metade dos recursos demandados pelas respectivas municipalidades na segunda fase do “Programa de Aceleração do Crescimento — Urbanização de Assentamentos Precários” (FERREIRA, 2017). As remoções agora atendiam à necessidade de abertura de frentes de obras de infraestrutura. O projeto urbano perdeu espaço, assim como a solução pelos reassentamentos habitacionais internos às comunidades e a centralidade dos processos de participação popular; características que marcaram as ações empreendidas com sucesso nas favelas brasileiras a partir dos anos 1990.

Em Ferreira (2017), trabalhou-se, portanto, a partir de um estudo sobre o histórico da conflituosa relação que governos e sociedade têm tido com as favelas, visando compreender como se situa nesse percurso o discurso atual sobre urbanização desses assentamentos em áreas sob influência de operações estado-mercado. Não se deteve ali

em conceituações sobre esses assentamentos, sobre suas transformações ao longo do tempo, tampouco sobre as diferenças gritantes que há entre áreas denominadas favelas, que quase nos impede de tratá-las sob o mesmo nome (VALLADARES, 2005). Tratava-se, sim, de analisar esses territórios à luz dos estigmas e preconceitos que sobre eles recaem, de buscar compreender a ânsia pela sua supressão em alguns casos; mais de um século após a malfadada comunicação acima citada, o Morro da Providência permanece ocupado, apesar das inúmeras tentativas de remoção. Se as propostas de remoção universal de comunidades faveladas — como no exemplo daquelas gravadas no Código de Obras carioca, de 1937 —, são há muito tempo impensáveis em cidades que contabilizam metade de seus imóveis irregularmente instalados, a inquietação que levou à pesquisa passava pela dicotomia entre as formas contemporâneas de intervenção em favelas: nas áreas de interesse do mercado imobiliário e naquelas em que o interesse é nulo.

UM FOCO NA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA

Essa dicotomia entre as distintas formas de intervenção em favelas remonta a meados do século passado, e está longe de ser uma questão nova. Uma ação específica na cidade de São Paulo, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, incorporou, durante a sua implementação, as grandes empreiteiras nacionais em um jogo que envolvia, a princípio, apenas o poder público e o capital imobiliário. A análise da aplicação dessa ferramenta urbanística no caso estudado, em que pese sua incorporação no rol das propostas avançadas do Estatuto da Cidade³, não permite verificar as características de justiça social a ela atribuída, seja nos prospectos da Operação, seja no enunciado da referida lei.

Com um histórico de remoções violentas de favelas em seu centro expandido, a cidade de São Paulo tinha, no coração da nova centralidade terciária que irrompeu em seu quadrante sudoeste a partir dos anos 1990, uma concentração de favelas que atrapalhava os planos de investimento do setor imobiliário. A “máquina do crescimento” (MOLOTCH, 1976; LOGAN & MOLOTCH, 1987) passou a planejar a eliminação desses assentamentos, justamente numa das áreas da cidade que concentravam as maiores ofertas de emprego; ao mesmo tempo, as políticas para urbanização e regularização nas franjas da cidade rareavam. Nessas áreas, em que não há perspectiva de valorização fundiária, o Estado seguiu timidamente com a política de urbanização de favelas tradicional, com regularização e fixação de moradores em territórios ambientalmente sensíveis, precarização de instalação de infraestruturas, e, eventualmente, reassentamentos em grandes conjuntos, associados a algumas obras civis, sobretudo de canalização de córregos e contenções.

O avanço do capital imobiliário rumo ao setor sudoeste da cidade, que já havia feito estragos nos anos 1990 (FIX, 2001), na primeira fase da urbanização do córrego das Águas Espraiadas, teve na OUCAE a cristalização de novos métodos de remoção integral de favelas. Em um contexto de revisão crítica da velha prática de expulsão dos pobres para as franjas da cidade, ao menos no discurso de gestores municipais e atores da OUCAE,

o “planejamento da exceção” prometia reassentamentos que mantivessem os moradores no entorno de suas antigas moradias, em condições adequadas, nos belos conjuntos projetados nos últimos anos da década de 2000.

Criada na esteira da Operação Urbana Faria Lima, e dando prosseguimento ao intenso movimento do capital imobiliário na região, a Operação Urbana Água Espreada é publicada em 1991 — só seria implantada 10 anos depois, incorporando o “Consortiada” ao seu nome —, a partir de estudos desenvolvidos pela Empresa Municipal de Urbanização (CASTRO, 2006). A canalização do córrego e a criação de uma avenida de fundo de vale serviriam de suporte a um sistema de transporte por corredor de ônibus, com ligação entre a Rodovia dos Imigrantes e a Marginal Pinheiros. Os estudos iniciais já previam a solução para a questão habitacional, uma vez que 6.481 domicílios em favelas eram relacionados à época do primeiro estudo (CASTRO, 2006). A solução efetiva para a questão da moradia se revelaria posteriormente, com a aprovação na Câmara Municipal do plano em seu estágio atual, com a remoção das favelas situadas no interior do perímetro da Operação Urbana.

Mariana Fix (2004), em “A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo”, descreve as obras anteriores à aprovação da Operação, com violenta retirada de favelas do entorno do trecho da Avenida Roberto Marinho e nas proximidades do Rio Pinheiros. O embrião do que viria a ser aprovado estava claro já ali, sob a forma de “melhoramentos viários”, com a eliminação de várias favelas às margens do córrego numa região em pleno desenvolvimento econômico. A mesma autora descreve o processo de remoção dessas famílias (FIX, 2004) ainda na fase anterior à Operação Urbana. As mudanças no projeto da Operação, no início da gestão municipal da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), não alterariam o espírito do plano original. Verifica-se aí a perenidade da concepção urbanística por trás desse instrumento de política urbana.

Antes de aprovada a operação, as pistas foram construídas com base em uma antiga lei de melhoramento viário, ao longo de um córrego que atravessa o pólo empresarial da Berrini e bairros residenciais de classe média e alta, como o Brooklin. Entretanto, a principal justificativa não era viária, mas a ‘resolução’ do problema da ocupação das margens do córrego por núcleos de favelas. Na prática, a operação serviu para valorizar a região da Berrini por meio de uma operação de ‘limpeza social’, com a expulsão de *mais de cinqüenta mil pessoas*, a maioria sem outra alternativa senão ir para outras favelas, boa parte delas junto aos mananciais de abastecimento da cidade, áreas de proteção ambiental (FIX, 2004, p.8, grifos do autor).

A associação entre o município e empresários atuantes na região, assim como a condenação do ex-prefeito Paulo Maluf no caso da urbanização da Avenida Roberto Marinho, não deixam dúvidas sobre a força do setor imobiliário na definição dos recursos

alocados em intervenções urbanas de grande porte na cidade de São Paulo. Ao despejar milhões de reais no processo de remoção e na primeira fase da construção da avenida, com recursos do orçamento municipal, subvertia-se a lógica das “contrapartidas sociais” da Operação Urbana, que, nesse caso, se iniciava com boa parte do “trabalho sujo” já feito. Para viabilizar as transformações necessárias à valorização fundiária, numa operação cruzada, mais um elemento é adicionado à equação: as grandes empreiteiras.

A Operação sofreu, em fins dos anos 2000, uma radical reformulação em seu projeto urbano, com a previsão de prolongamento da Avenida Roberto Marinho, a construção de um túnel e parque linear, que resultariam em obras estimadas inicialmente em 4,4 bilhões de reais, cujo principal interesse a ser atendido era a abertura de nova frente para o capital imobiliário, com ênfase para investimentos em habitação e serviços. O incrível potencial de verticalização dos bairros que margeiam o parque projetado, explicitado em relatório elaborado pela EMURB e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2008)⁴, justificava os esforços do setor imobiliário para eliminar quaisquer empecilhos a sua empreitada. Para isso, a eliminação de favelas e a criação de um grandioso parque passavam a compor o roteiro que se delineava nas alterações de projeto da OUCAE.

O Prospecto de Registro da OUCAE (2004, com revisão em 2008), previa originalmente a construção de passagens em desnível nos cruzamentos da Avenida Jornalista Roberto Marinho com as Avenidas Pedro Bueno, Santo Amaro e Hélio Lobo, e com as ruas Guaraiuva, Nova Iorque, Vitoriana, Franklin Magalhães e George Corbisier, além de um parque linear de 300 mil m² ao longo do córrego. A alteração de seu projeto original, capitaneada pela Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB), dobraria de tamanho o parque linear previsto, com um desenho que parece ir “buscar” favelas não tão próximas do córrego. Além das passagens em nível, o projeto anterior apresentava um túnel de cerca de 400m de comprimento, que no novo projeto passa a ter 4,5km de extensão. Esse novo elemento, estranho às diretrizes municipais sobre transportes e mobilidade, indicava a entrada na Operação das grandes empreiteiras nacionais, amarrando o nó que deveria viabilizar os reassentamentos interessantes a potenciais investidores.

As novas obras anunciadas trariam assim, em sua esteira, um contingente bem mais alto de remoções, dessa vez para justificar as obras do túnel e a viabilização do parque linear. Vídeo promocional da obra falava em 650.000m² de Parque Linear (BALZA, 2010), e reassentamento de mais de 10 mil famílias vivendo em favelas. Com projeto urbanístico do renomado arquiteto Paulo Bastos, as obras do parque trariam também alterações na demarcação de diversas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁵.

Para execução das obras, foi realizada uma única licitação, em que quatro consórcios dividiriam a construção do túnel e ficariam responsáveis pela entrega de quatro mil unidades habitacionais. As demais unidades a serem construídas (cerca de seis mil) ficariam a cargo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU),

que, em convênio com a Prefeitura de São Paulo, seria responsável pelo atendimento a essa demanda, a ser assentada fora do perímetro da OUCAE, apesar de a lei que rege a Operação garantir o atendimento em seu interior. Os projetos para implantação do parque linear ao redor do Córrego Jabaquara (Via Parque), rodeado por novas vias de caráter local — ficaram a cargo do consórcio THEMAG-COBRAPE-GEOTEC-PAULO BASTOS, também incumbidos, naquele momento, de sub-contratar os projetos arquitetônicos dos conjuntos a serem construídos, sob coordenação da Superintendência de Habitação Popular (SEHAB).

O projeto de criação do parque tinha claramente a ideia de eliminação de 16 favelas, as denominadas “Diretamente Beneficiadas”, visando garantir a valorização fundiária para os investimentos em ação na região. Já a proposta de ampliação do túnel projetado atendia aos interesses de empreiteiras, que deveriam, pela equação realizada, também viabilizar os conjuntos habitacionais. A proposta do túnel foi bastante questionada por urbanistas contrários à sua realização, uma vez que, além do alto custo, não atendia a demandas urgentes de mobilidade urbana. Finalmente, em julho de 2013, o então prefeito Fernando Haddad, pressionado pelo Conselho da Cidade, anunciou a suspensão do túnel. No entanto, não se falou em cancelamento definitivo do mesmo. O anúncio foi amplamente divulgado como uma inversão de prioridades; passariam a ser privilegiadas a construção de Habitação de Interesse Social e do parque linear.

A SOLUÇÃO HABITACIONAL

As frentes de obras para criação do parque linear tiveram então continuidade, a um ritmo lento, com rearranjos operacionais em relação à produção dos conjuntos habitacionais propostos⁶. A necessidade de imediata solução para as famílias removidas levou a um cenário de atendimento com uso do auxílio-aluguel, que em fins de 2016 somavam mais de 1.800 famílias entre os moradores das favelas “Diretamente Beneficiadas”, segundo informação de membro do Fórum de Lideranças. A mesma fonte estimava em cerca de 3 mil as famílias nesse modelo de atendimento provisório, em todo o perímetro da OUCAE. O longo tempo passado desde que se iniciou esse atendimento emergencial levou o Fórum de Lideranças a definir, em acordo com o Grupo Gestor da Operação, que o atendimento passaria a ser feito de modo a mitigar os prejuízos para as famílias nessa condição. Assim, cada novo empreendimento deveria receber 50% de removidos por frentes de obras e 50% daqueles já removidos e que aguardam no auxílio-aluguel.

Até o início de 2017, quinze anos após a aprovação da OUCAE, apenas 710 unidades haviam sido entregues em toda a Operação, a uma média (não corrigida a inflação) de R\$205.000,00/Unidade. O Conjunto Habitacional Corruínas, que teve terreno desapropriado em 2009, e atendeu moradores da comunidade Minas Gerais, com valor de terreno atualizado, teve cada uma de suas 244 unidades (de 48m²) ao custo de R\$256.576,75. Já no Conjunto Habitacional Jardim Edith, estima-se, em valores não atualizados, em mais

de R\$270 mil por unidade. A proposta inicial da Operação, colocada no momento em que se discutia a execução das unidades atreladas às obras do túnel, estimava as unidades em R\$98,5 mil, descontando-se os valores dos terrenos desapropriados (SARAGOÇA, 2016). As unidades construídas nos conjuntos Corruíras e Jardim Edith custaram, respectivamente, duas e 2,4 vezes esse valor, desconsiderados custos dos terrenos. Interessante ressaltar que com quase todo o estoque de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)⁷ já negociado nos Setores Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan, Brooklin e Berrini — totalizando 3.249.889m², de um total de 3.750.000m² para toda a Operação —, apenas 710 unidades habitacionais haviam sido construídas. A venda de CEPACs restantes — os 492.291m² referentes ao Setor Jabaquara, 13% do total —, teria que dar conta da solução habitacional para cerca de 8 mil famílias.

O esforço da gestão do prefeito Fernando Haddad (2013–2016) de viabilizar conjuntos a preços menores foi uma tentativa de se buscar uma solução que equacionasse o atendimento dentro do orçamento da OUCAE. Se multiplicado o valor unitário do Corruíras por todos os atendimentos previstos inicialmente, a operação gastaria R\$2,5 bilhões somente nos conjuntos a serem construídos para abrigar as 8.500 famílias inicialmente cadastradas. O valor corresponde a um atendimento de mais de 26.000 famílias pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Além da previsão de atendimento inicial, a partir do cadastramento de 2009, estimava-se a demanda total, no final de 2016, em mais de 12 mil famílias. Relatos de lideranças locais indicam cerca de 6 mil moradores em Novas Ocupações (N.O.), que de acordo com a Prefeitura não serão atendidas no perímetro da OUCAE, por terem se instalado posteriormente ao cadastro de 2009. A essas famílias promete-se uma verba indenizatória quando da remoção (R\$1.200), além de vaga no cadastro da COHAB, para atendimento em outra região da cidade. Inconsistências no primeiro levantamento e ocupações posteriores não permitem prever solução definitiva para todos esses moradores.

O alto nível de desarticulação das lideranças⁸ é outro agravante à imprevisibilidade do atendimento, que mais de sete anos após o início do cadastramento das famílias tem uma eficácia muito baixa. A média de atendimento é de menos de 50 unidades por ano. Nesse ritmo, somente para atender às 1.800 famílias em auxílio-aluguel no final de 2016, a maioria para abertura de frentes de obra, seriam necessários 38 anos.

CARACTERIZAÇÃO DAS FAVELAS DA OUCAE

As favelas denominadas “Diretamente Beneficiadas” foram caracterizadas, na tese citada (FERREIRA, 2017), aplicando-se critérios como vulnerabilidade física e social, áreas de risco, ocupação de áreas ambientalmente frágeis e precariedade das moradias e da infraestrutura urbana. A proposta do levantamento foi de identificar viabilidades de “urbanizações *stricto-senso*” nessas comunidades, que se colocassem como alternativa ao reassentamento integral previsto pela Operação. A perspectiva de soluções alternativas,

que não a remoção de 100% dessas comunidades, não foi cogitada pelos gestores da OUCAE. Trabalhou-se, portanto, com uma leitura crítica das decisões de projeto, que se mostrariam financeiramente inviáveis⁹ e socialmente injustas.

Para melhor compreensão da realidade das comunidades denominadas Diretamente Beneficiadas — que somam 6.337 unidades habitacionais (17.703 moradores) —, foi realizado um mapeamento, com a inserção digital das projeções das casas, uma a uma, a partir de foto aérea, sobre a base do Mapa Digital da Cidade (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2013), inserindo as favelas na cartografia oficial da cidade. Foram mapeados ainda os espaços livres (becos, vielas e “praças”) e áreas vegetadas. Sobre esse mapeamento foram registradas as áreas de risco, segundo levantamento oficial elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas da Universidade de São Paulo (IPT/USP) — Riscos 1 a 4 —, e as “faixas não edificáveis” ao longo de corpos d’água, segundo parâmetros estabelecidos pelo Código Florestal e pela Lei n° 11.977/09 (Programa Minha Casa Minha Vida) — que inaugura a possibilidade de regularização, desde que de forma fundamentada, de ocupações em Áreas de Preservação Permanente (APP’s), no meio urbano e em casos de interesse social. Ambas as informações (Risco e APP’s) costumam ser ponto de partida para a estimativa dos índices de remoção pelos órgãos oficiais. Por fim, foram diagramados sobre a base os seguintes dados por domicílio/família¹⁰: tipo de uso do imóvel, tipo de situação (imóveis ocupados ou vazios), regime de ocupação (propriedade), material construtivo predominante, ligações de luz, água e esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, grau de instrução de chefe de família, situação de trabalho e renda familiar (Tabela 1).

Os dados mapeados apresentaram, na visão para o conjunto das 16 favelas, uma grande heterogeneidade em relação às condições de ocupação do território, consolidação dos núcleos, áreas de risco e ocupação de APP’s: 5 favelas não apresentavam quaisquer unidades em áreas de risco, 7 apresentavam apenas baixo risco (R1 ou R2) e 4 não apresentavam qualquer ocupação de área de preservação; 14 dos assentamentos tinham menos da metade de suas construções em APP’s. Assim como se verifica no

Tabela 1 — Síntese para Áreas de Risco e Áreas de Preservação Permanente nas favelas da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada:

	Total unidades	Total risco 3+4	Total parcialmente em APP	Total totalmente em APP	Total parcialmente + totalmente em APP
Absoluto	6.246	1.649	451	1.301	1.751
%	100	26,40	7,21	20,83	28,04

Nota: APP: Áreas de Preservação Permanente.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base em dados da Prefeitura de São Paulo (2011).

interior de outros assentamentos do município, os setores situados junto aos corpos d'água apresentam maiores índices de precariedade construtiva. Já as bordas dessas favelas, fronteiriças a bairros bem infraestruturados, tendem a ter os melhores índices. Esse padrão se repete no interior da maioria dos assentamentos mapeados, não havendo grande discrepância em relação a assentamentos do restante do município: as casas voltadas para o miolo das favelas correspondem às piores condições de habitabilidade, risco e acesso às redes oficiais. Também em relação aos dados sociais não há grandes discrepâncias às médias para favelas do município. Percebe-se índice relativamente alto de chefes de família empregados, ainda que boa parte no mercado informal, dado que pode dar pistas sobre a importância da localização dessas comunidades numa área com grande oferta de empregos; o acesso a serviços urbanos também aparece com destaque, sendo apenas o acesso à rede de esgoto muito precário na maior parte das favelas; os lançamentos *in natura* nos córregos da região são comuns.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cruzamento dos dados sobre as favelas levou à identificação de possibilidades de intervenção nos assentamentos: urbanização simples, urbanização complexa, reassentamento e remanejamento. Para 11 das 16 favelas verificava-se a possibilidade de urbanização em termos tradicionais, com manutenção de boa parte de sua população e obras que garantissem qualidade de vida a custos muito inferiores em relação ao reassentamento em novos conjuntos. Apesar de algumas comunidades estarem, de fato, assentadas precariamente à beira de córregos e apresentarem alto índice de insalubridade, muitos dos assentamentos poderiam ser facilmente consolidados. Obras pontuais, com resolução de problemas de infraestrutura urbana e melhorias habitacionais, presentes no repertório consagrado de intervenções de urbanização de favelas, permitiriam a manutenção de diversos dos assentamentos a custos menores.

Embora não seja possível definir com exatidão o número de reassentamentos que seriam necessários para urbanizar as favelas, é certo que muitas delas, se não estivessem em um “território de exceção”, poderiam ser urbanizadas com manutenção de parte das moradias. Certamente um considerável número de famílias passaria por reassentamento, o que também é normal para processos de urbanização na atualidade, dado o grau de verticalização que se verifica nas favelas dos grandes centros a partir dos anos 2000 (PASTERNAK & D'OTTAVIANO, 2016).

Cabe aqui enfatizar a necessidade de ainda se aprofundar o caso estudado com um foco específico nos custos da urbanização. A complexidade das obras de adequação urbanística, em favelas com alta densidade, exige obviamente o reassentamento em novas unidades das famílias em situação de maior vulnerabilidade. No entanto, é difícil imaginar que o volume de recursos originalmente disponíveis na Operação não fosse suficiente para o atendimento integral das famílias que há décadas habitam essa região.

O fracasso da solução adotada não deve ser observado apenas em função dos altos custos dos conjuntos até aqui construídos (SARAGOÇA, 2016), que certamente inviabilizaram o atendimento universal pretendido. A opção pela remoção total das favelas e sua substituição por áreas verdes evidencia, sem sombra de dúvidas, o caráter geral do desenho urbano adotado: tábula rasa e eliminação de vestígios de pobreza para a valorização de área a ser adensada. O projeto urbanístico, ilustrado por belos desenhos, mascara o caráter excludente de uma Operação que tem como finalidade a valorização fundiária e o atendimento a demandas do setor imobiliário.

As contradições no discurso oficial, a realidade do número de unidades efetivamente construídas e a ausência de estudos sobre as possibilidades de consolidação de algumas daquelas comunidades corroboram a ideia de que as contrapartidas sociais da Operação mascararam um processo de apropriação da cidade por corporações que operam o mercado imobiliário e a indústria pesada da construção civil. Um parque-linear de grandes proporções e um controverso túnel, frentes de obras principais da OUCAE, sempre foram os objetivos finais desses dois setores, que, aliados à municipalidade, trataram a questão habitacional como um entrave a ser resolvido para a valorização do preço da terra. Dessa forma, criou-se um discurso que não se sustenta frente aos números da operação. As equações possíveis sobre soluções financeiras para uma operação com problemas graves de caixa não são, definitivamente, favoráveis aos moradores de favelas na região do Jabaquara.

NOTAS

1. Artigo elaborado a partir da tese de P.E.B. FERREIRA, intitulada "O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário". Universidade de São Paulo, 2017.
2. Comunicação de delegado da 10ª circunscrição ao Chefe de Polícia do Rio de Janeiro, de 1900 (ZALUAR & ALVITO, 2006, p.9), com a recomendação de demolição de barracos que ocupavam o atual Morro da Providência, localizado no centro da cidade.
3. Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, aprovada em 1988, e estabelece princípios de gestão democrática das cidades, com participação popular e garantia da função social da propriedade.
4. À época do relatório, os setores Americanópolis e Jabaquara da OUCAE, aqueles que concentram as favelas na área em questão, apresentavam 81% e 78% de imóveis com tipologias horizontais, respectivamente. O setor Berrini, já apresentava índices de saturação de seu potencial, com apenas 22% de imóveis horizontais. O mercado imobiliário passou a direcionar seus investimentos em direção aos setores localizados a leste e ao sul do perímetro da OUCAE.
5. Zonas Especiais de Interesse Social são áreas destinadas, no Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002), à promoção habitacional para população de baixa renda, através de planos de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária para os assentamentos precários, assim como à provisão de Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação de Mercado Popular (HMP) e equipamentos sociais.
6. Em relação às alterações nos projetos, aos custos exorbitantes dos conjuntos construídos na primeira fase da operação e ao papel das empreiteiras na produção das moradias, ver Saragoça (2016) e Ferreira (2017).

7. CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são títulos emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, utilizados como forma de pagamento de contrapartidas para o uso da outorga onerosa do direito de construir no do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Os CEPAC equivalem a valores de metragens adicionais de construção ou para modificação de usos e parâmetros urbanísticos.
8. A articulação em torno de um fórum específico, no caso estudado, se deu a partir de iniciativa da prefeitura, não por ação de associações de moradores. E seu papel se resumiu a congregar representantes de cada uma das favelas atingidas para uma melhor interlocução com agentes públicos, para garantir a troca de informações e para algumas atividades de capacitação. Segundo relatos de moradores, as favelas da região estudada sofrem com a carência de lideranças populares, com a pouca representatividade das associações estabelecidas e com o alto grau de cooptação política.
9. Em entrevista ao Jornal “Folha de São Paulo” o Secretário de Habitação, Fernando Chucre afirmou, em dezembro de 2017: “Não há mais recursos previstos para a habitação social nessa operação urbana” (LORES, 2017, p.4).
10. Os dados utilizados para os mapas foram extraídos do “Relatório Executivo da OUC Água Espraiada: áreas diretamente beneficiadas. São Paulo, dezembro de 2011”, contratado pela Prefeitura de São Paulo e elaborado pela gerenciadora Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda.

REFERÊNCIAS

- BALZA, G. Orçados em R\$ 4,4 bilhões, parques lineares removerão mais de 20 mil famílias em SP. *Uol Notícias*, 11 de out. 2010. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/10/11/orcados-em-r-44-bilhoes-parques-lineares-removerao-mais-de-20-mil-familias-em-sp.htm>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- BUENO, L.M.M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. 2000. 362f. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- CASTRO, L.G.R. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. 2006. 395f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FERREIRA, J.S.W.; FIX, M. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 abr. 2001. Caderno Tendências e Debates, p.3.
- FERREIRA, P.E.B. *O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário*. 2017. 280f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FIX, M. A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M.C.; BENFATTI, D. (Org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo* — Rio de Janeiro. Campinas: PUCAMP/PROURB, 2004. p.185-198.
- FIX, M. *São Paulo: cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- LOGAN, J.R.; MOLOTCH, H.L. *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- LORES, R.J. Conjunto popular engatinha há quase 10 anos na zona sul de São Paulo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 dez. 2017. Caderno Cotidiano, p.4.
- MARICATO, E.T.M. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MOLOTCH, H.L. The city as a growth machine. *The American Journal of Sociology*, v.82, n.2, p.309-332, 1976.

NOBRE, E.A.C. *Instrumento urbanístico operação urbana*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002. Mimeografado.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C.L. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da leitura territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrôpole*, v.18, n.35, p.75-100, 2016.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Empresa Municipal de Urbanização. *Estudo de viabilidade econômico-financeira*: CEPAC: Certificado de Potencial Adicional de Construção: Operação urbana consorciada Água Espraiada. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/cepac/oucae_estudo_de_viabilidade.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação. *Operação urbana Água Espraiada*: relatório executivo das áreas diretamente beneficiadas. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2011.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Mapa digital da cidade de São Paulo. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2018.

SARAGOÇA, J.Z. *A provisão habitacional nas Operações Urbanas*: um estudo de caso da Operação Urbana Água Espraiada. 2016. 315f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

VALLADARES, L.P. *A invenção da favela*: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p.6-9.

PAULO EMILIO BUARQUE FERREIRA | ORCID iD: 0000-0001-8758-0498 | Universidade Presbiteriana Mackenzie | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Departamento de Arquitetura e Urbanismo | R. Itambé, 143, Prédio 9, Higienópolis, 01302-907, São Paulo, SP, Brasil | *E-mail*: <pauloemilio75@gmail.com>.

Como citar este artigo/How to cite this article

FERREIRA, P.E.B. Operação urbana consorciada água espraiada: um novo discurso sobre remoções. *Oculum Ensaios*, v.16, n.2, p.277-290, 2019. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v16n2a4190>

Recebido em
28/2/2018,
reapresentado
em 2/10/2018
e aprovado em
15/10/2018.