

A “FÓRMULA MÁGICA” DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

MARIANA FIX

A forma como alguns processos recentes de renovação urbana têm ocorrido na cidade de São Paulo, utilizando a chamada “parceria” entre o poder público e o setor privado, é reveladora da distância que separa discurso e prática. A operação urbana é comumente apresentada como “fórmula mágica” para viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado. Comparada ao “ovo de Colombo”, pelo presidente da Câmara Municipal na gestão Maluf (PPB, 1993-1997), defendida como “instrumento de humanização das nossas cidades”, por meio do qual “ganhariam os pobres e ricos”, por um urbanista renomado, apresentada pela imprensa como a única saída para a realização de grandes obras, e incorporada pelas duas gestões petistas em São Paulo, a operação urbana tem produzido inusitado consenso, capaz de unificar esquerda e direita. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) – a mais importante lei federal que trata da política urbana no Brasil – referendou as operações ao in-

cluí-las entre as formas supostamente progressistas de tratamento da propriedade urbana, reforçando o consenso. O interesse das gestões petistas pelo instrumento foi confirmado recentemente pelo novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2002, que incluiu oito novas propostas, além das quatro já existentes. Entretanto, o acompanhamento da maneira como os processos de renovação se têm realizado leva-nos a questionar a unanimidade em torno das operações, louvadas por governos das mais variadas orientações, políticos conservadores e progressistas, promotores imobiliários e defensores da reforma urbana.

No Estatuto da Cidade – lei federal que visa regulamentar os artigos da Constituição da República referentes à função social da propriedade – as operações aparecem lado a lado com instrumentos considerados importantes, do ponto de vista da reforma urbana: edificação compul-

sória, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, etc. As operações, segundo seus defensores, são também um instrumento avançado: 1) Viabilizam grandes obras, apesar das restrições orçamentárias, compatibilizando adensamento e capacidade da infra-estrutura em determinado perímetro; 2) Permitem que os beneficiários de uma obra paguem seus custos, liberando os recursos públicos para aplicação em investimentos prioritários; 3) Possibilitam a recuperação da chamada “mais-valia urbana”, capturando parte da valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários.

Contudo, mesmo antes do surgimento das operações urbanas, uma experiência anterior revelava a fragilidade do discurso que justifica esse tipo de parceria. As chamadas operações interligadas já prometiam devolver aos cofres públicos parte da valorização sofrida pelos imóveis devido a mudanças na legislação de uso e ocupação do solo. Permitiam a compra de exceção à lei do zoneamento, – como o direito de construir além do permitido, o aumento da ocupação do terreno ou a instalação de atividade não prevista pela legislação – mediante pagamento de uma contrapartida (parte dos lucros adicionais obtidos). A venda era feita lote a lote, a cada interessado que submetia o pedido à Comissão Normativa de Legislação Urbana, vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento. Os recursos arrecadados destinavam-se ao Fundo Municipal de Habitação, vinculando assim interesses do mercado imobiliário à produção de habitação social – daí a denominação “interligada”. Foi justamente graças a essa aparência “social” – que motivou um economista a elogiar seu caráter “robinwoodiano” – que a operação interligada pôde driblar a oposição e ser sancionada em novembro de 1986, sem precisar da aprovação da Câmara Municipal de São Paulo (por decurso de prazo, ainda com o nome de Lei do Desfavelamento¹). Ao contrário da operação urbana, foi muito criticada por diversos urbanistas,

os quais alertaram para suas conseqüências negativas: as intervenções pontuais e casuísticas desconsideravam a capacidade de suporte da infra-estrutura da cidade. Advertiram ainda que o ganho poderia não compensar o investimento que a Prefeitura teria que fazer, no futuro, para corrigir os problemas criados pelo adensamento².

Apesar de serem pontuais, os pedidos de operações interligadas costumam concentrar-se nas regiões da cidade de maior interesse para o mercado imobiliário, como o “setor sudoeste”, em São Paulo³. A proliferação de interligadas nestas áreas gera a médio prazo sobrecarga na infra-estrutura e conseqüente pressão para a realização de novos investimentos (túneis, avenidas, vias expressas, etc.), muito mais dispendiosos do que os recursos em contrapartidas (habitações sociais) obtidos no primeiro momento. Como se trata de áreas ocupadas pela população com maior poder de pressão sobre o Estado, não é difícil obter os recursos necessários para novas obras. Assim, ao invés de distribuir renda, esse mecanismo pode drenar os recursos para investimentos em outras áreas, reforçando a concentração. Por isso, ao contrário de ser um mecanismo de justiça social, como se costuma dizer, a operação interligada favorece a canalização de investimentos públicos e privados para áreas de interesse do mercado⁴.

Contudo, mesmo beneficiando o mercado imobiliário, do ponto de vista do setor privado a operação interligada tinha suas limitações. Seu alcance restrito ao lote resolvia o problema de um investimento isolado, como um shopping center ou um edifício residencial, mas não era suficiente para criar novas zonas planejadas nas quais investissem maciçamente diversos agentes privados, a chamada “renovação urbana”. Nesse sentido, a operação urbana expandiu as possibilidades de venda de exceções à lei do zoneamento. O mecanismo para a obtenção de recursos é semelhante: a venda de área de construção acima do permitido pela legislação do zoneamento, bem como outras

exceções definidas no projeto de lei referente a cada operação. Diferentemente das interligadas, contudo, as novas regras e incentivos passam a valer para um determinado trecho da cidade, um perímetro determinado na lei da operação; além disso, em lugar de se aplicarem os recursos em habitações de interesse social, estes se destinam a um programa de obras e serviços a serem realizados na própria região. Por isso seus defensores argumentam que, em tese, a operação seria autofinanciável, e as obras, pagas por aqueles que delas se beneficiam, resolvendo o problema da recuperação dos custos de investimentos não prioritários do ponto de vista social. A principal qualidade da operação urbana, de acordo com o urbanista Cândido Malta Campos Filho, seria o fato de a “classe média” financiar uma obra de seu interesse, quando “não se estaria portanto destinando recursos públicos para uma obra que não é uma prioridade social para a cidade”.

Entretanto, para que a Prefeitura “participe da valorização”, como se diz, é necessário que sejam vendidas exceções à legislação regular de zoneamento. Pressupõe-se, portanto, que exista razoável interesse do mercado imobiliário, o que faz com que as operações urbanas também tendam a concentrar-se em regiões já privilegiadas da cidade. Além disso, a Prefeitura investe com a justificativa de estimular e atrair “capital privado”, realizando obras chamadas de “âncora” ou “projeto motor” da operação, por serem capazes de dar início a um processo de renovação urbana mais amplo. Assim, o governo cumpre o papel de uma empresa de desenvolvimento imobiliário, de agente desbloqueador do potencial de negócios de determinada região. Se tudo funcionar, e forem angariados mais recursos do que os necessários para a construção da obra, o lucro será “dividido” entre a iniciativa privada, que ganha com a valorização dos novos empreendimentos, dos terrenos e dos imóveis, e a Prefeitura, que recupera os gastos orçamentários com a obra, podendo inclusive realizar novos investimentos. Mas, se der “prejuízo”, quem paga é sempre o Estado.

Os casos estudados mostram como a operação acaba por justificar a maior importância dada a obras não prioritárias, ainda que não necessariamente custeadas pelos beneficiários. Além disso, mesmo que a operação seja bem sucedida financeiramente, o investimento inicial é público, e o reembolso, se vier, será apenas a médio ou longo prazo. Como os recursos orçamentários são escassos (aliás, era esta a constatação inicial, que justificaria o apreço pelas parcerias), a Prefeitura concentra esforços nas operações e deixa de realizar outros investimentos. Além disso, a capacidade da máquina pública, bastante restrita, acaba comprometida com a formulação e o gerenciamento das operações, reduzindo ainda mais as possibilidades de colocar outras ações em prática. Assim, o investimento revela-se o contrário do que afirma ser: dá preferência a obras concentradoras de renda, “não prioritárias”, em detrimento de regiões menos privilegiadas da cidade. Ou seja, as restrições orçamentárias não são superadas, como se diz, mas apenas dribladas, de modo que apenas alguns setores continuem resolvendo seus problemas de financiamento.

Paradoxalmente, os mecanismos concentradores de renda foram reforçados pelo Estatuto da Cidade, que instituiu a obrigatoriedade de que os recursos obtidos sejam aplicados exclusivamente na área da operação, criando um circuito de reinvestimento em regiões já favorecidas⁵. Assim, tenham ou não sucesso financeiro, as operações são contrárias ao desenvolvimento de políticas de distribuição de renda, democratização do acesso à terra e aos fundos públicos. Ao contrário, fragmentam o fundo público e aumentam o controle privado sobre sua destinação⁶.

As operações guardam semelhanças com modelos estrangeiros, como os chamados Business Improvement Districts, por exemplo, que surgiram nos EUA a partir dos anos 1970. São distritos comerciais que se organizam de modo a cobrar de si mesmos, voluntariamente, taxas para a manutenção e a melhoria de áreas públicas e, des-

se modo, assumir o controle sobre elas. Quando um BID é instituído oficialmente, a contribuição passa a ser obrigatória, recolhida pelo poder público, como qualquer outro imposto. Contudo, ao contrário de outras taxas, os recursos são devolvidos pelo governo para serem geridos pelo BID e utilizados no próprio distrito. O sentimento de que as cidades estavam saindo do controle, com a crise fiscal de 1975, e a retirada de fundos federais, levou os governos locais a desenvolverem uma espécie de dependência dos negócios, tornando-se mais propensos a agrandar os investidores privados⁷. Nesse contexto, mesmo novos prefeitos que assumem o governo com apoio popular, ou de minorias raciais ou étnicas, acabam por alinhar-se com os promotores imobiliários⁸.

As cidades norte-americanas haviam encontrado uma fórmula mágica⁹. O planejamento deixou de controlar o crescimento urbano, passando a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis: “Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riqueza; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. O planejador foi-se confundindo cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo.”¹⁰ A receita mágica para a revitalização urbana, segundo Peter Hall, parecia consistir num novo tipo de “parceria criativa”, expressão incessantemente utilizada pelos norte-americanos, “entre o governo municipal e o setor privado”, que contava com forte subvenção vinda de Washington¹¹. O subsídio federal, conjugado com uma nova visão de investimento em empreendimento lucrativo por parte do setor público, e a cooperação entre os empreendedores do setor público e privado foram elementos decisivos da nova fórmula.¹²

Em São Paulo, as operações urbanas têm origem em um sentimento análogo. Apareceram no plano diretor da gestão Mário Covas (PMDB, 1982-1984), como um instrumento de contornos ainda pouco definidos, a ser utiliza-

do para uma série de intervenções conjuntas dos setores privado e público, em determinados pontos, espalhados por todo o Município. O plano arrolava inúmeras carências, a serem enfrentadas até o ano 2000. Entretanto, diante do volume de recursos necessários para custear as propostas, foi acusado de “absurdo”, “utópico” e “estativante”. Para os críticos, diante da crise do Estado a única saída seria a participação do setor privado mediante “parcerias”.

Pouco depois, em 1987, o arquiteto Júlio Neves, um dos mais requisitados pelos grandes empreendedores imobiliários de São Paulo, apresentou um projeto para a Avenida Faria Lima – importante região de escritórios que sucedeu a Avenida Paulista – o Bulevar Zona Sul. Era uma “operação de renovação urbana” que propunha a desapropriação de grandes áreas: quadras inteiras derrubadas e reurbanizadas no estilo hausmanniano, como na abertura da Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro. O projeto sugeria a importação do sistema de intervenção em parceria do setor público com o privado para remanejamento de grandes áreas, modelo que interessava ao setor imobiliário pelo “enorme sucesso em cidades dos países desenvolvidos”, segundo o consultor Luiz Antônio Pompéia¹³. Finalmente, no plano diretor de 1988 (Lei 10.676, aprovada por decurso de prazo), elaborado na gestão Jânio Quadros (PTB, 1985-1988), a operação urbana foi retomada para “ampliar os benefícios das operações interligadas”¹⁴ e definida como “a ação conjunta dos setores público e privado, destinada à melhoria do padrão de urbanização”.

No plano diretor proposto na gestão Erundina (PT, 1989-1992), mas não aprovado, a operação urbana foi considerada um instrumento progressista e cinco propostas foram incluídas: Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis¹⁵. Enquanto o plano diretor era preparado e discutido, a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) foi reestruturada e desen-

volveram-se vários projetos de operações urbanas. No entanto, não foram adiante, com exceção do projeto referente ao Anhangabaú, único implantado na gestão petista (em 1991), mas que não obteve o resultado esperado. A operação que interessara àquela gestão da Prefeitura não era atraente para o mercado imobiliário, como ficou claro na gestão seguinte, quando uma administração mais afinada com os interesses do capital implantou a Operação Faria Lima. A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (Sempla), no fim da gestão Erundina, reconheceu o fracasso da Operação Anhangabaú, embora declarasse ter expectativas otimistas em relação à Água Espraiada e à Faria Lima-Berrini, justamente porque estas estavam em área de grande interesse imobiliário¹⁶.

Na gestão Maluf (PPB, 1993-1996), a Operação Água Branca, retirada da Câmara Municipal, foi depois devolvida, e aprovada em 1995; a Água Espraiada foi revista e a avenida, construída antes da aprovação da Operação (1995-96); a Anhangabaú, ampliada, virou a Operação Centro (aprovada em 1997). O projeto de Júlio Neves para a Faria Lima, seu Plano de Renovação Urbana, foi adaptado, incorporando o trabalho desenvolvido na gestão petista, e aprovado em 1995¹⁷.

A principal “inovação” da Operação Faria Lima foi seu sistema de venda de potencial construtivo através de um de título financeiro, o Cepac – Certificado de Potencial Adicional de Construção. Como qualquer título financeiro, seu preço oscilava conforme o interesse do mercado, na Bolsa de Valores. Os Cepacs serviam também para pagar a desapropriação de imóveis para obras públicas. Entretanto, esses títulos motivaram acirrada polêmica, sobretudo por causa da desvinculação que criavam entre a compra do direito adicional de construir e a posse do lote. Qualquer pessoa poderia comprar o título, independentemente de ter ou não um lote na região, gerando um novo tipo de especulação imobiliária “financeirizada”. Entretanto, embora aprovado em março de 1995, o títu-

lo não foi ainda lançado no mercado – oficialmente por conta de uma discussão jurídica sobre a necessidade de autorização federal para a emissão de títulos municipais¹⁸ – e a Prefeitura utilizou-se de um instrumento previsto na lei referente à operação: graças à autorização especial dada por um decreto do prefeito, as contrapartidas poderiam ser pagas em moeda corrente nacional e não em Cepac. Compra-se assim, em vez de um título, o “equivalente ao Cepac”¹⁹.

Em São Paulo, é possível notar como as operações situam-se na área de expansão do capital imobiliário, a fim de constituir ou consolidar pólos de negócios, as chamadas novas centralidades²⁰; ou, ainda, em regiões consideradas “deterioradas”, como o centro histórico, integrando um projeto de “recuperação” ou “revitalização”²¹. Assim, o mecanismo têm sido utilizado em tentativas de abertura de novas frentes de expansão, bem como de retorno do capital ao Centro. Os projetos de operação urbana geralmente incluem importante investimento inicial do Estado para criar uma perspectiva de valorização atraente para os investidores privados. A chamada “âncora” pode ser uma nova avenida, propícia à construção de grandes torres, shoppings e outros empreendimentos, que pelo porte ou tipo de uso beneficiam-se da compra da exceção à legislação. As avenidas que servem a este propósito nem sempre são importantes para o sistema viário, por isso são chamadas de “avenidas-imobiliárias”²². Mas a âncora não necessariamente precisa ser uma obra viária, como mostra o processo de renovação do Centro, no qual um sistema de investimentos em equipamentos culturais, em grande proporção custeados pelo governo do Estado, vem sendo anunciado como parte de uma política de atração de investimentos privados, para desencadear um processo de valorização da região. No final da década de 1990, governador (Mário Covas, PSDB), secretário da cultura e promotores imobiliários, dentre outros, afirmavam que a “arte ajuda a revitalizar o Centro”, criando um “efeito dominó” de revalorização²³. Caso isso se confirme,

esses equipamentos estarão complementando a Operação Urbana Centro ao cumprir o papel de “âncora” na renovação, promovendo a elevação do valor dos imóveis na região. Proposta na gestão Maluf, a operação teve continuidade na atual administração petista, sem que se realizasse revisão significativa, sob a justificativa de que poderia gerar contrapartidas sociais. Isso, apesar das contradições, apontadas pelos técnicos da própria Prefeitura, entre vários mecanismos da operação e os objetivos de políticas mais progressistas para a região central.

A Água Branca tem a particularidade de não se situar na principal frente de expansão imobiliária da cidade, nem no Centro antigo. Fora do vetor de maior valorização, talvez por isso tenha contado com apenas um empreendimento, um grande centro empresarial, que, por sinal, enfrentou muitas dificuldades de comercialização. O empreendimento tentou valer-se de um novo recurso financeiro para se viabilizar, um fundo de investimento imobiliário. Esse tipo de fundo, incipiente no Brasil, procura aproximar o setor imobiliário do mercado de capitais, aumentando a liquidez dos imóveis por meio da venda de cotas negociáveis na Bolsa.

A Avenida Faria Lima, por sua vez, é considerada uma etapa do “deslocamento” do centro de serviços e finanças de São Paulo, depois da Avenida Paulista. Sua extensão foi proposta pelo setor imobiliário, e depois adotada pela Prefeitura como uma das obras mais importantes da gestão Maluf. Dentro do perímetro da operação, os proprietários podem adquirir o aumento do potencial construtivo do lote até o índice máximo de quatro vezes a sua área. Além disso, são oferecidos outros incentivos, os quais facilitam a construção de grandes empreendimentos imobiliários, como a concessão gratuita de potencial construtivo para lotes resultantes de remembramento, ou a permissão para mudança de uso em lotes com área superior a mil metros quadrados. Quando a obra foi anunciada, os moradores da região, em virtude da trans-

formação que se previa, diante do número de desapropriações divulgado e da substituição de sobrados por torres de escritórios, hotéis, flats, shopping centers, etc., formaram movimentos e associações para se opor à operação e defender a “qualidade de vida” de bairros consolidados, como Pinheiros ou Vila Olímpia. Contudo, a avenida foi construída e a operação aprovada por unanimidade na Câmara – os moradores conseguiram apenas diminuir o número de desapropriações e preservar algumas pequenas “ilhas” no perímetro atingido pela lei, restringindo, dentro delas, a altura dos novos edifícios²⁴.



Faria Lima International Square



Continental Square

Dados sobre o uso do solo indicam que, em poucos anos, entre 1995 e 2000, a região da Faria Lima transformou-se radicalmente, no que diz respeito aos principais usos e ao perfil da população. O antigo padrão de loteamento, com predominância da residência horizontal de classe média, foi sendo substituído pelas torres de escritório. Estas cresceram 23,4% em superfície construída, seguidas de “edifícios residenciais de alto padrão”, “serviços e comércio horizontal” e “edifícios residenciais de médio padrão”, que aumentaram, respectivamente, em 14%, 12,8% e 11,3%²⁵. O acréscimo se deu em detrimento principalmente da “residência horizontal de médio padrão”, que

perdeu 25,9% em área construída. Ao mesmo tempo, o incentivo ao remembramento de lotes favoreceu a concentração da propriedade e do uso da terra, e a mudança no padrão dos empreendimentos. A valorização imobiliária foi de tal ordem que a Faria Lima passou a liderar o valor de aluguel para edifícios de alto padrão na cidade, superando a Avenida Paulista, indício, por si só, da apropriação privada de fundo público por meio da valorização fundiária.

Além dos investimentos realizados dentro do perímetro da operação, como as obras e as desapropriações – que custaram cerca de U\$ 150 milhões, ou seja, R\$ 476 milhões, em valores de hoje²⁶ – uma avaliação deveria incluir os investimentos realizados no entorno: o complexo de túneis Ayrton Senna, que passam sob a Faria Lima, o túnel sob o Rio Pinheiros e a ponte Eugênio Goldfarb, para mencionar apenas alguns dos investimentos no sistema viário. O custo dessas obras foi superior a 2 bilhões de reais, em valores atuais, segundo os dados disponíveis²⁷. Esses valores, embora provisórios, indicam que uma avaliação detalhada, que tem sido evitada pela Prefeitura, provavelmente evidenciaria o disparate que é apresentar a Faria Lima, hoje, como uma operação de sucesso, como vem fazendo inclusive a gestão atual, que comemora o volume de recursos arrecadados sem mencionar o custo a que foram obtidos. Ao fazer os cálculos de gastos e ganhos, seus defensores convenientemente desconsideram o fato de que a valorização da região, essencial para o suposto sucesso da operação, foi obtida justamente às custas de uma grande concentração de recursos, cujos valores superam em muito os custos da operação propriamente dita.

Além disso, não se incluem nos valores computados os impactos negativos para a população moradora e as consequências da sobrecarga resultante da aprovação dos novos empreendimentos, em uma região muito maior do que o perímetro da operação. As novas torres geram de-

manda maior do que a infra-estrutura, mesmo ampliada, pode suportar. Não se trata apenas de algumas medidas mitigadoras, que a Prefeitura pode exigir com base na lei dos pólos geradores de tráfego, mas de verdadeira mudança no patamar da infra-estrutura, que inclui obras dispendiosas, como abertura de novas vias e alargamento das existentes, passagens de nível, novas linhas e estações de metrô, etc. Com isso, o setor imobiliário e a população de renda mais alta, que têm forte poder de influência sobre o Estado, passam a pressionar por mais investimentos, mantendo o ciclo vicioso – ou virtuoso, do ponto de vista do mercado imobiliário – de concentração de recursos. Isso se comprovou recentemente na Faria Lima: logo que a nova gestão assumiu, em 2001, foi pressionada a fazer a ligação da Faria Lima com a Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini, conhecido pólo empresarial, além de outras intervenções – obras pouco importantes do ponto de vista viário, especialmente tendo em vista as prioridades da cidade, mas muito importantes para o setor imobiliário. As novas obras, já iniciadas, incluem a remodelação do Largo da Batata, o Bulevar JK, a ligação com a Berrini e uma série de passagens de nível, com custo atualmente estimado em R\$ 369 milhões, mas que tende a aumentar²⁸. A importância para os promotores imobiliários deve-se ao fato de que, justamente quando o setor de edifícios de escritório de alto padrão enfrenta dificuldades em alugar os novos espaços, – a taxa de vacância na Faria Lima chegou a 70%²⁹ – ficou mais difícil circular na região nos horários de grande fluxo de trânsito. Os motivos da crise são vários: o acúmulo de lançamentos no mesmo período, – que gerou uma superoferta de grandes lajes para escritório – a retração da demanda das multinacionais, a redução no volume de investimentos dos fundos de pensão, a falta de credibilidade de alguns fundos de investimento imobiliário, etc.

Há outro problema: quando urbanistas propõem a repetição do modelo da Faria Lima, geralmente desconsideram que mesmo seu suposto sucesso, do ponto de vista imo-

biário, teve como fator decisivo a participação dos fundos de pensão, como previra o secretário de planejamento na gestão Maluf, à época do lançamento da operação. Essas entidades de previdência privada, por concentrarem grandes massas de capitais, tornaram-se agentes importantes da economia, durante a chamada globalização³⁰. Os fundos foram, de fato, os principais investidores das torres de escritório de alto padrão na década passada, quando chegaram a direcionar mais de 20% de sua carteira de investimentos para imóveis. Nos últimos anos, contudo, vêm gradativamente reduzindo a participação no setor e não é certo, portanto, que possam vir a ter novamente um papel decisivo.

Por fim, outra operação urbana em área de expansão do capital imobiliário é a Água Espraiada, que conta também com uma avenida como “âncora”. 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 cinquenta 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 ambiental³¹. As “alternativas” oferecidas pela Prefeitura eram “verba de atendimento”, de aproximadamente R\$ 1.500, insuficiente mesmo para a compra de um barraco em outra favela; passagem de volta à “terra natal”; e, por último, compra de uma unidade habitacional na Zona Leste, longe do emprego, com pagamento de prestações mensais por 25 anos. Apesar de os moradores reivindicarem o atendimento em um programa habitacional – o Projeto Cingapura prometia verticalizar as favelas mantendo a população no local – apenas cerca de 4% foram

para moradias produzidas pela Prefeitura, na gestão Maluf, todas fora do perímetro da operação. Na prática, as unidades previstas seriam insuficientes caso parcela expressiva dos moradores optasse por essa alternativa. No entanto, segundo depoimentos dos moradores, havia pouco empenho da Prefeitura para que isso acontecesse. Toda sorte de violência e terror foi praticada contra os moradores durante a remoção: ameaças para que abandonassem suas casas rapidamente, aceitando a proposta da Prefeitura; tentativas de corrupção das lideranças; péssimas condições dos alojamentos provisórios, descritos como “campos de concentração”; cortes de água e luz; tratores e caminhões de mudança rondando os barracos “feito urubus”; pressão psicológica; o abandono pela Prefeitura, que deixou as empreiteiras negociarem diretamente com a população, etc.

O projeto de lei que trata da operação foi novamente enviado pela Prefeitura à Câmara Municipal de São Paulo e aprovado na madrugada de 28 de dezembro de 2001. Apesar da mudança na gestão municipal, agora conduzida pelo PT, e das novas exigências impostas pelo Estatuto da Cidade³², o projeto tinha poucas alterações em relação ao anterior, formulado na gestão Maluf. Emendas com garantias mínimas do ponto de vista da justiça social foram recusadas pelo governo e pela maioria dos vereadores, e os moradores das favelas enfrentaram forte resistência ao reivindicarem mecanismos que permitissem sua permanência na região, como a inclusão de Zonas Especiais de Interesse Social na operação.

Além disso, repete-se o problema nos cálculos de custos e benefícios que ocorrera na Faria Lima. Os gastos de mais de 800 milhões de reais (ou 1.242 milhões, em valores de hoje), realizados antes da aprovação da lei, foram zerados, e não serão computados quando começarem a entrar os recursos advindos das contrapartidas, apesar de terem servido para remover entraves ao processo de valorização. Além disso, a Prefeitura promete aplicar o dinheiro

arrecadado nas obras de um complexo viário, batizado Jornalista Roberto Marinho, em homenagem ao falecido presidente das Organizações Globo, que inclui duas pontes estaiadas sobre o Rio Pinheiros. Ganhou a licitação a mesma empreiteira que executou as obras da antiga Avenida Água Espraiada³³, as quais, segundo procuradores e promotores, teriam sido superfaturadas, com desvio de dinheiro para as contas dos ex-prefeitos Maluf e Pitta em Genebra³⁴. O conjunto de obras previstas na operação urbana – que inclui também alças de acesso, passagens em



Remoção Espraiada



Resistência Espraiada

desnível, prolongamento de avenidas, construção de moradias – têm custos estimados em R\$ 1,125 bilhão. Destes, 350 milhões, no máximo, serão destinados a algum tipo de atendimento à população das favelas³⁵. Por fim, aparentemente não será tomada qualquer medida em relação às famílias expulsas na gestão Maluf, que teriam direito a prioridade no atendimento quando os recursos começarem a ser arrecadados pela operação urbana, segundo determinação de relatório de impacto ambiental aprovado na época da abertura da avenida³⁶.

Assim, acompanhando esses casos, – e a linha de continuidade entre as várias gestões municipais, apesar das grandes diferenças entre elas – observamos como essa forma de associação entre Estado e capital (que não é nova) é legitimada por “modernas” formas de parceria, que tomam como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas, devendo, portanto, assumir forçosamente apenas o papel de “promotor” (ou “indutor” e “regulador”), e criar condições para facilitar a instalação de infra-estrutura pela própria iniciativa privada. Mas, enquanto tudo se passa como se o Estado, por fim, se tivesse tornado praticamente desnecessário, – já que “as burguesias brasileiras acreditam que podem passar sem ele porque, para elas, já é o Estado que depende delas”³⁷ – a Prefeitura concentra recursos públicos num trecho da cidade que está sendo adaptado para a implantação dos megaprojetos imobiliários com modernização da infra-estrutura, desapropriações e expulsões.

A um só tempo criam-se as condições necessárias para a instalação dos escritórios das grandes empresas nacionais e multinacionais nas novas torres, dos condomínios residenciais para a classe executiva “transnacional”, dos hotéis, restaurantes e casas de espetáculo; e aumentam as oportunidades de negócios imobiliários, crescentemente financeirizados, colocando em movimento as engrenagens que fazem da cidade uma máquina de cresci-

mento, organizada como uma empresa, voltada para aumentar o volume de renda agregada por meio da intensificação do uso da terra³⁸.

Alguns urbanistas no setor público apontam como sinais de avanço as novas políticas que reconhecem o mercado imobiliário como protagonista na produção do espaço. Paradoxalmente, contudo, realizam apostas baseadas em avaliações parciais, que não levam em consideração as dinâmicas atuais de circulação do capital no meio ambiente construído e seus vínculos com a mundialização financeira. Além disso, os impactos das intervenções são desconhecidos, desconsiderados ou subestimados.

Ao mesmo tempo, as políticas sociais não abrangem sequer aqueles que são expulsos pelas ações diretas do poder público. Alguns exemplos da desproporção a que me refiro: comemora-se que em dez anos de operações interligadas arrecadaram-se recursos para a produção de 10 mil unidades habitacionais (na verdade, apenas 4.800 saíram do papel, segundo apurou recentemente uma CPI na Câmara Municipal de São Paulo), mas, como vimos, só na Água Espraiada, em poucos meses mais de 50 mil pessoas foram desabrigadas, e a grande maioria foi morar em outras favelas. Na Faria Lima, até hoje não se aplicaram nem os 10% que por lei deveriam ser destinados a habitação de interesse social.

Essa festejada “nova” forma de relação entre Estado e capital contribui, pois, para que uma parcela do fundo público seja transferida para o setor privado, por meio do reinvestimento dos recursos arrecadados na mesma região, além dos ganhos proporcionados pela valorização promovida por investimentos estatais numa área em que os imóveis são cada vez mais sofisticados, com “padrões internacionais de qualidade”, enquanto o restante da cidade torna-se cada vez mais precário. Sua regulamentação, no Estatuto da Cidade, revela aspectos contraditó-

rios da lei, que acomoda instrumentos com tratamentos opostos da propriedade privada urbana: “Por um lado, vários institutos caminham na direção do preceituado na Constituição, admitindo a intervenção na propriedade e impondo uma pauta distributiva ao Estado na condução da política de desenvolvimento urbano. Por outro lado, as disposições relativas às operações urbanas indicam um novo padrão de regulação urbana, aparentemente incompatível com as diretrizes da política esboçada em nível constitucional.”³⁹ A situação será mais grave se, como tudo indica, apenas as leis de interesse do capital, como as operações urbanas, forem realmente aplicadas; as outras, resultado das lutas populares, tendem a ficar “relegadas ao capítulo das boas intenções legislativas”⁴⁰.

Contudo, o questionamento das intervenções urbanas é

dificultado quando analisamos abstratamente uma ferramenta, considerada um avanço pela esquerda e pela direita, e a separamos da nossa realidade, sem discutir o que significa sua utilização num país em que Estado e elite se combinam para fazer seus negócios e deles apartam a maioria da população. A operação urbana não impede a concentração de renda; aliás, encobre seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a, enquanto os parceiros da exclusão descartam o restante da população para criar uma “cidade própria”. Aplicada na cidade, a operação não se assemelha à elogiada “fórmula mágica”, onde todos ganhariam e ninguém perderia. Ao contrário, funciona como um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação.

Este texto foi escrito a partir de artigo publicado em Cadernos de Urbanismo, n.º 3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000. Acrescentei vários desdobramentos, em função dos últimos acontecimentos e de pesquisas que realizei recentemente.

Mariana Fix

Arquiteta e urbanista pela FAU-USP e mestre em sociologia pela FFLCH-USP. Autora de *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*, São Paulo: Boitempo, 2001.

NOTAS

1. A “lei de desfavelamento” serviu pouco ao objetivo de produção de moradias para os favelados removidos; favoreceu a “limpeza social” dos bairros mais ricos e os negócios imobiliários. Foi depois adaptada e transformou-se na lei das interligadas (11.773/95, que dispõe sobre o programa “Direito à Moradia”), perdendo a vinculação mais direta com a remoção de favelas.
2. Cândido Malta Campos Filho, *Jornal da Tarde*, 24 de julho de 1989.
3. Caso análogo foi a proliferação de interligadas na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro.
4. Atualmente, a aplicação da lei das interligadas está suspensa em São Paulo, visto ter sido considerada inconstitucional, ao permitir que uma comissão ligada ao Poder Executivo delibere sobre o zoneamento. As propostas estão paralisadas graças à liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 1^a de abril de 1988 para sustar os efeitos da Lei 11.773/95, em função de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em 11 de novembro de 1997.
5. Cf. Brasil. Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), artigo VII, parágrafo 1^o.
6. Cf. Massoneto, L. F. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão, 2003. Porto Alegre: Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, 2003, nº 17, p. 101-118. Massoneto observa que: “As operações dificultam o compartilhamento da valorização decorrente dos processos de urbanização dentro da cidade, tornando impossível uma política de redistribuição. E, assim como nos demais setores regulados, o equilíbrio sistêmico é obtido mais pelo que é excluído do que pelo que integra de fato o processo, de forma que o desenho territorial da operação urbana é tanto mais atrativo aos investidores quanto menor for o efeito distributivo possível dentro do equilíbrio da operação (grifos nossos).
7. Zukin, Sharon. *Whose Culture: Whose city*. In: _____. *The cultures of cities*, Blackwell, 1998.
8. *Ibidem*.
9. HALL, Peter. A cidade empreendimento. In: _____. *Cidades do Amanhã..* São Paulo: Editora Perspectiva, [1993], p. 412.
10. Sobre a conversão do planejamento urbano num ramo da urbanização empresarial ver Arantes, Otilia. Uma estratégia fatal. In: Arantes, Otilia; Maricato, Ermínia; Vainer, Carlos. *Cidade do pensamento único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
11. HALL, Peter. *Op. cit.*, p. 409.
12. *Ibidem*, p. 413.
13. Entrevista concedida à autora, 1995.
14. Mastrobuono, Secretário do Planejamento, *Jornal da Tarde*, 2 de setembro de 1988.
15. Era um plano diretor que propunha a adoção do coeficiente único para todo o território do município, estabelecendo o limite de área construída em uma vez a área do terreno, e introduzia o conceito do solo criado, para arrecadar recursos com a venda do potencial construtivo adicional. O plano não foi aprovado, mas as operações urbanas ganharam maior destaque depois de terem sido incluídas nas propostas do Partido dos Trabalhadores.
16. Cf. São Paulo (Município). Suplemento do Diário Oficial, 15 de maio de 1992.
17. As Operações em funcionamento hoje, em São Paulo, são a Faria Lima (Lei 11.732/95), a Água Branca (Lei 11.774/95), a Centro (Lei 12.349/97) e a Água Espraiada (Lei 13.260/01). As obras da Água Espraiada beneficiaram-se do fato de estarem incluídas num projeto de operação urbana que, contudo, foi aprovado anos depois da abertura da avenida, em 2001.
18. Dizia-se, na época, que o verdadeiro problema era que a Prefeitura avaliava que não haveria interesse suficiente pelos títulos, que se tornariam uma espécie de “moeda podre”.

19. A atual gestão petista está tentando lançar os Cepacs nas Operações Faria Lima e Água Espraiada. Por enquanto, contudo, precisa atender exigência de uma resolução da CVM (Comissão de Valores Mobiliários), de dezembro de 2003, que obriga a Prefeitura a contratar uma instituição financeira para realizar a comercialização dos certificados.
20. Cf. Frúgoli, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/Edusp/Fapesp, 2000.
21. Cf. Villaça, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998, entre outros, sobre o caráter ideológico desses termos.
22. Termo utilizado pelo urbanista Cândido Malta para se referir à extensão da Avenida Faria Lima.
23. Uma série de artigos publicados em jornais e revistas, especialmente na época da inauguração da Sala São Paulo, relacionava os novos equipamentos culturais ao processo dito de “revitalização” do Centro, ou, mais diretamente, cultura e negócios. Cf. Wisnik, G.; Leite, J. G. P.; Andrade, J. P.; Fix, M.; e Arantes, P. *Notas sobre a Sala São Paulo*, Revista Pós, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Fauusp, 2001.
24. Recentemente, após conviverem por muitos anos com os impactos negativos na região, esses moradores acabaram por ver-se na desconfortável situação de reivindicar a incorporação de seus lotes ao perímetro da operação.
25. SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. *Reavaliação crítica da Operação Urbana Faria Lima*, setembro de 2001. O uso residencial inclui os flats, que se valem da classificação residencial para utilizar parâmetros mais favoráveis do código de obras. Muitos deles, contudo, na prática funcionam como hotéis.
26. SÃO PAULO (Município). *A Operação Urbana Faria Lima: relatório dos resultados obtidos: agosto de 1995 a dezembro de 1999*. Diário Oficial do Município de São Paulo, 24 de fevereiro de 2000. Este, bem como outros valores citados neste artigo, foram atualizados com a publicação já no prelo, pelo IGPM, para junho de 2004.
27. Os valores foram estimados a partir de dados fornecidos pela Emurb, publicados pela imprensa, em relatórios e documentos públicos, e informações fornecidas por Eliane Pimenta a João Whitaker. Cf. sobre o assunto FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade-global*. 2003. Tese (doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
28. Os valores de obras como essas – inicialmente estimados em 298 milhões de reais, segundo a Emurb – costumam ser aditados, por isso podem aumentar no tempo, como já ocorreu neste caso.
29. Dado relativo à taxa de vacância nos edifícios de padrão A e AA na região da Faria Lima, publicado no boletim Perfil imobiliário: SP, 2º semestre de 2003, da empresa de consultoria imobiliária Jones Lang LaSalle.
30. Cf. CHESNAIS, François. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.
31. Para uma abordagem mais detida desses acontecimentos, cf. Fix, Mariana. *Parceiros da exclusão*. Boitempo: São Paulo, 2001.
32. Programa e projeto básicos para a área, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e estudo de impacto de vizinhança.
33. Agora também rebatizada Jornalista Roberto Marinho.
34. CHRISTOFOLETTI, Lílian. Suíça envia documentos de Maluf ao Brasil. Folha de S. Paulo, 18 de março de 2004, p. A11. Celso Pitta foi secretário de finanças de Maluf e eleito seu sucessor na Prefeitura.
35. SÃO PAULO (Município). Empresa Municipal de Urbanização. *Prospecto preliminar de registro da Operação Urbana Água Espraiada*, 2004. Valores estimados, como os citados, podem aumentar no tempo.

36. “(...) é patente que [o mecanismo] está longe de ser socialmente justo para as famílias afetadas, merecendo, portanto, reparos pertinentes. Uma maneira de proceder à correção do problema é dar prioridade às famílias faveladas já deslocadas, para acesso a outras soluções habitacionais que venham a ser implantadas na região do empreendimento. A disponibilidade de fichas, com nome e documentação das famílias, permitirá avisar as mesmas, através da imprensa escrita e falada, de sua prioridade ao acesso de uma moradia em unidades habitacionais construídas pelo poder público ou pela iniciativa privada, em região próxima à área de origem” (JNS; São Paulo (Município). Empresa Municipal e Urbanização. Relatório de Impacto Ambiental do projeto da via expressa e operação urbana Água Espraçada em São Paulo, 1996, p. 150. Grifos nossos.)
37. Sobre essa “falsa consciência’ da desnecessidade do Estado”, cf. Oliveira, Francisco de. Os direitos do antivalor. Petrópolis: Vozes, 1998. p.219.
38. Logan, J. e Molotch, H. *Urban Fortunes*. California: University of California Press, 1987. Desenvolvo o assunto em Fix, M. São Paulo: cidade mundial? Fundamentos financeiros de uma miragem. Dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 2003.
39. Massoneto, L. F. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão, 2003. Porto Alegre: Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, 2003, nº 17, p. 101-118.
40. *Ibidem*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *Cidade do pensamento único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/2001).
- CHESNAIS, François. *A mundialização financeira: Gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.
- CHRISTOFOLETTI, Lílían. Suíça envia documentos de Maluf ao Brasil. *Folha de S. Paulo*, 18 de março de 2004, p. A11.
- FIX, M. *São Paulo: cidade mundial? Fundamentos financeiros de uma miragem*. Dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 2003.
- _____. *Parceiros da exclusão*. Boitempo: São Paulo, 2001.
- FRÚGOLI, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/Edusp/Fapesp, 2000.
- HALL, Peter. A cidade empreendimento. In: _____. *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Editora Perspectiva, [1993], p. 412.
- LOGAN, J. e MOLOTCH, H. *Urban Fortunes*. California: University of California Press, 1987.
- MASSONETO, L. F. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão, 2003. Porto Alegre: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, 2003, nº 17, p. 101-118.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998. p.219.
- SÃO PAULO (Município). A Operação Urbana Faria Lima: relatório dos resultados obtidos: agosto de 1995 a dezembro de 1999. Diário Oficial do Município de São Paulo, 24 de fevereiro de 2000.
- SÃO PAULO (Município). Suplemento do Diário Oficial, 15 de maio de 1992.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.

WISNIK, G.; LEITE, J. G. P.; ANDRADE, J. P.; FIX, M.; e ARANTES, P. Notas sobre a Sala São Paulo, *Revista Pós*, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Fausp, 2001.

ZUKIN, Sharon. Whose Culture: Whose city. In: _____. *The cultures of cities*, Blackwell, 1998.