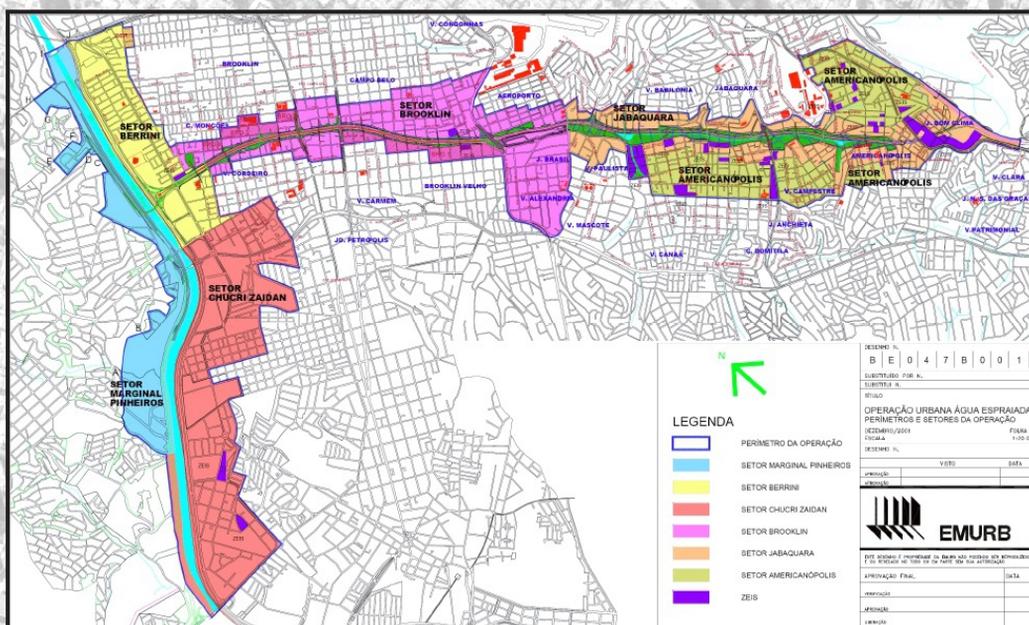


EDUARDO ALBERTO CUSCE NOBRE

**DO PLANO DIRETOR ÀS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:
A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no
planejamento paulistano**



São Paulo
2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

**DO PLANO DIRETOR ÀS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:
A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento
paulistano**

Eduardo Alberto Cuscé Nobre

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção de título de Livre-Docente
junto ao Departamento de Projeto da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo.

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

N712p Nobre, Eduardo Alberto Cuscé
Dos planos diretores às operações urbanas
consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos
grandes projetos urbanos no planejamento paulistano /
Eduardo Alberto Cuscé Nobre – São Paulo, 2018.
293 p.

Livre-docência – Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de
Concentração: Planejamento Urbano e Regional

1. Planejamento Territorial Urbano. 2. Política Urbana.
3. Planos Diretores. 4. Operações Urbanas. 5. São Paulo.
I. Título.

Agradecimentos

Esta tese é resultado de quinze anos de reflexão acerca dos Grandes Projetos Urbanos, iniciada a partir das discussões que assisti no X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional em Belo Horizonte e amadurecida no estágio pós-doutoral junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Dessa forma, gostaria de agradecer às várias pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que ela fosse realizada. Em primeiro lugar, à professora Maria Cecília Loschiavo dos Santos, Chefe do Departamento de Projeto de Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo entre 2014 e 2016, e aos meus colegas do Grupo de Disciplinas de Planejamento, em especial da disciplina de graduação AUP 0282 – “Desenho Urbano e Projeto dos Espaços da Cidade”, João Whitaker, Karina Leitão e Maria Lúcia Refinetti Martins, e da disciplina de pós-graduação AUP 5869 – “Avaliação de Grandes Projetos Urbanos: crítica da prática recente”, Camila D’Ottaviano e Jorge Bassani, cujos apoios foram fundamentais para que pudesse me afastar das minhas atividades docentes em tempos tão conturbados.

Ainda na FAUUSP, aos auxílios inestimáveis do pessoal da Seção Técnica de Geoinformação e Produção de Bases Digitais (CESAD), Seção de Biblioteca e Documentação e da Seção Técnica de Produção Editorial (LPG).

No Rio de Janeiro, ao professor Carlos Vainer, que me acolheu como interlocutor, dando continuidade ao diálogo iniciado uma década e meia antes. Aos professores Pedro Novais, pelo incentivo à ida ao IPPUR, e a Fabrício Leal de Oliveira, pela parceria na disciplina “Grandes Projetos e Planejamento Urbano”. A eles e aos demais colegas do Laboratório ETTERN – Estado, Trabalho, Território e Natureza agradeço também pela calorosa acolhida na Cidade Maravilhosa.

Aos colegas professores Antônio Cláudio Moreira, Cândido Malta Campos Filho, José Eduardo Lefèvre e Maria Lúcia Refinetti Martins, cujos testemunhos como partícipes dos órgãos de planejamento da cidade de São Paulo foram fundamentais para desvendar o processo de transferência e formulação das ideias no seu interior e ao professor Antônio Cláudio também pelo empréstimo do material do acervo pessoal do falecido arquiteto Domingos Theodoro de Azevedo Netto, que estava em seu poder.

Aos meus familiares, em especial aos meus pais Moacyr (in memoriam) e Ligia, pela formação que me deram, e aos meus irmãos Roberto, Ligia e Rita, pelas discussões acerca das atividades docentes que partilhamos em comum. À minha esposa, Harumi, e ao meu filho, Pedro, pelo carinho, apoio e compreensão pelas infindáveis horas na frente do computador. Com mais tempo agora, a eles eu dedico esta tese na esperança que ela possa ajudar na construção de dias melhores.

Resumo

A partir dos anos 1980, o paradigma da política urbana em várias cidades dos Países Centrais passou por uma grande reformulação. A globalização e a ascensão do neoliberalismo ocasionaram a mudança do planejamento urbano tradicional para o planejamento urbano estratégico, passando de uma visão global da cidade para uma focalizada e fragmentária de grandes intervenções urbanas em áreas específicas, baseadas na desregulamentação da legislação urbanística e nas parcerias público-privadas. Conhecida na literatura acadêmica como Grandes Projetos Urbanos, essas intervenções apresentam como objetivo o desenvolvimento econômico, baseado no aproveitamento de uma pretensa infraestrutura ociosa ou na recuperação urbano-ambiental. Essa literatura já desenvolveu uma análise crítica a respeito dos resultados dessas intervenções, identificando “ganhadores” e “perdedores” com esse processo. Nos Países Periféricos esse paradigma foi adotado a partir da transferência de ideias dos Países Centrais promovida pelas agências multilaterais, consultorias internacionais e o intercâmbio de profissionais e técnicos desses países. O objetivo desse trabalho é compreender como se deu esse processo na cidade de São Paulo, a partir do estudo da formulação e implementação de políticas públicas e intervenções urbanas na cidade entre 1975 e 2002, com enfoque nas Operações Urbanas Consorciadas, identificando suas influências e a matriz ideológica de seu discurso, procurando compreender os principais beneficiários e perdedores com esse processo. A hipótese que se coloca é a de que a adoção do ideário neoliberal através desse instrumento urbanístico apenas reforçou as características regressivas do planejamento urbano paulistano, reificando as práticas dos investimentos em grandes obras viárias e na criação de frentes de expansão imobiliária nas áreas de interesse do mercado, favorecendo as grandes empreiteiras, incorporadoras e a elite motorizada em detrimento da população pobre e excluída moradora da cidade. Para tanto, foi utilizada a Tese do Capitalismo Dependente e o conceito marxista de ideologia para compreender o deslocamento da matriz ideológica desse instrumento com relação à realidade urbana de São Paulo. Posteriormente foi realizado levantamento da evolução desse e de outros instrumentos urbanísticos a partir da revisão literária e da entrevista com atores sociais envolvidos na sua formulação ou que a testemunharam enquanto técnicos municipais. A seguir, os impactos socioeconômicos e físico-espaciais da aplicação desse instrumento foram avaliados para, por fim, concluir que esta aplicação resultou no agravamento da segregação e da fragmentação urbana paulistana.

Palavras-chave: Planejamento Urbano e Regional, Políticas Públicas Urbanas, Neoliberalismo, Grandes Projetos Urbanos, Operações Urbanas Consorciadas, São Paulo.

Abstract

From the 1980s on, the urban policy paradigm in cities of the Core Countries has undergone a major restructuring. The rise of globalization and neoliberalism has led to a change from traditional urban planning to strategic urban planning, moving from a global vision of the city to focused and fragmented large urban interventions in specific areas, based on land use deregulation and public-private partnerships. Known in the academic literature as Large Scale Urban Projects, these interventions aim at economic development based on the maximization of an alleged idle infrastructure or in the urban-environmental regeneration. However this literature has already developed a critical analysis regarding the outcome of these interventions, identifying "winners" and "losers" in this process. In the Peripheral Countries this paradigm was adopted from Core Countries ideas transfer promoted by the multilateral agencies, international consultancies and the exchange of professionals and technicians from these countries. The objective of this work is to understand how this process occurred in the city of São Paulo, based on the study of the formulation and implementation of public policies and urban interventions in the city with a focus on Consortiated Urban Operations between 1975 and 2002, identifying its influences and ideological matrix of his speech trying to understand the main beneficiaries and losers with this process. The hypothesis is that the adoption of the neoliberal ideology through this urban planning tool only reinforced the regressive features of São Paulo, reifying the practices of investments in major road works and creation of real estate expansion fronts, favoring large contractors, developers and the motorized elite to the detriment of the poor and excluded population living in the city. For that, the Theory of Dependent Capitalism and the Marxist concept of ideology were used to understand the displacement of the ideological matrix of this tool in relation to São Paulo urban reality. Subsequently, a survey of the evolution of this and other planning tools was carried out based on the literature review and on the interview with social actors that were involved or witnessed its formulation. Finally, the socioeconomic and physical-spatial impacts of the application of this tool were evaluated in order to conclude that it resulted in the aggravation of São Paulo urban segregation and fragmentation.

Keywords: Urban and Regional Planning, Urban Policy, Neoliberalism, Large Scale Urban Projects, Consortiated Urban Operations, São Paulo

Sumário

Agradecimentos.....	i
Resumo	iii
Abstract	v
Sumário	vii
Lista de Figuras.....	ix
Lista de Gráficos	x
Lista de Tabelas.....	x
Lista de Mapas	x
Lista de Abreviaturas.....	xi
Introdução	1
Capítulo 1 – Considerações acerca da produção do espaço no contexto do capitalismo periférico	7
1.1. Introdução	7
1.2. Capitalismo periférico e dependência.....	7
1.3. A inserção periférica do Brasil na Economia Mundial.....	9
1.3.1. O Período Colonial.....	9
1.3.2. Da Independência até a década de 1930	11
1.3.3. Da II Guerra Mundial até a década de 1990.....	13
1.3.4. Da década de 1990 até os dias de hoje	18
1.4. A produção do espaço periférico	20
1.4.1. A Região Metropolitana e o Município de São Paulo	23
Capítulo 2 – Do projeto ao plano: dos primórdios da constituição do planejamento urbano paulistano ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.....	51
2.1. Introdução	51
2.2. Ideologia e planejamento.....	52
2.3. A constituição do planejamento urbano nos países centrais.....	55
2.4. A constituição do planejamento urbano em São Paulo.....	61
2.4.1. O surgimento do Urbanismo Paulistano: o Setor de Obras Públicas e o urbanismo embelezador (final do Século XIX até 1930).....	63
2.4.2. A ascensão do Rodoviarismo: o Departamento de Obras como órgão de planejamento municipal (1930 a 1945).....	67
2.5. A caminho do Plano: a reestruturação da Secretaria de Obras e a influência dos consultores estrangeiros (1945 a 1967).....	71
2.5.1. A reestruturação da Secretaria de Obras	71
2.5.2. Robert Moses e o Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo	73
2.5.3. Louis-Joseph Lebreton e o trabalho da SAGMACS.....	77
2.5.4. O Plano de Adhemar de Barros e o desenvolvimento do zoneamento	79

2.6.	A promulgação do Plano: da criação do Grupo Executivo de Planejamento ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	82
2.6.1.	A criação do Grupo Executivo de Planejamento e a elaboração do Plano Urbanístico Básico	82
2.6.2.	A promulgação do PDDI e da Lei de Zoneamento.....	89
Capítulo 3 – A ascensão da política urbana neoliberal e dos grandes projetos urbanos nos países centrais		99
3.1.	Introdução	99
3.2.	As transformações na teoria urbana no final do Século XX	99
3.3.	Crise global, neoliberalismo e globalização	104
3.4.	O neoliberalismo na política urbana: planejamento estratégico e grandes projetos urbanos	109
3.4.1.	O Neoliberalismo na Política Urbana	109
3.4.2.	O Planejamento Estratégico de Cidades	111
3.4.3.	Os Grandes Projetos Urbanos.....	115
3.4.4.	Um modelo de “como não promover a renovação de uma área urbana”: o caso das Docas Londrinas	120
Capítulo 4 – Do plano ao projeto: ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos na política urbana paulistana		133
4.1.	Introdução	133
4.2.	Neoliberalismo e Grandes Projetos Urbanos no Brasil.....	133
4.3.	Neoliberalismo e Grandes Projetos Urbanos em São Paulo.....	135
4.3.1.	A Fase Prospectiva (1975-1985): da pesquisa de novos instrumentos urbanísticos ao Plano Diretor 1985/2000.....	137
4.3.2.	As primeiras experiências de implementação de parcerias público-privadas do período neoliberal: das Operações Interligadas à Operação Urbana Anhangabaú (1986-1992).....	158
4.3.3.	Réquiem para as Operações Interligadas: irregularidade e inconstitucionalidade.....	177
Capítulo 5 – A consolidação dos grandes projetos urbanos em São Paulo: a implementação das operações urbanas consorciadas		181
5.1.	Introdução	181
5.1.1.	O Governo Paulo Maluf (1993-1996): as Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca.....	181
5.1.2.	O Governo Celso Pitta (1997-2000) e a Operação Urbana Centro....	196
5.1.3.	O Governo Marta Suplicy (2001-2004): a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002.....	205
5.2.	Resultado da Implementação das Operações Urbanas Consorciadas	221
Considerações finais.....		229
Referências Bibliográficas		239
Anexo 1: Entrevista com Cândido Malta Campos Filho.....		263
Anexo 2: Entrevista com José Eduardo de Assis Lefèvre.....		275

Lista de Figuras

Figura 1.1: Trabalho escravo visto na gravura <i>Petit moulin a sucre portatif</i>	10
Figura 1.2: Mapa da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND.....	17
Figura 1.3: Imagem aérea do Jardim Guedala, Distrito do Morumbi, São Paulo.....	48
Figura 1.4: Imagem aérea do Parque Santa Madalena/Jardim Elba, Distrito de Sapopemba, São Paulo.....	48
Figura 2.1: Ilustrações dos cortiços de Londres no Século XIX.....	57
Figura 2.2: Cabeçalho da Lei de Saúde Pública Inglesa de 1875.	58
Figura 2.3: Mapa de zoneamento do Plano para a Grande Londres de 1944.....	61
Figura 2.4: Vista Geral da Cidade de São Paulo em 1827.....	64
Figura 2.5: Parque do Vale do Anhangabaú e Theatro Municipal em 1920.....	66
Figura 2.6: Esquema teórico do Plano de Avenidas.....	69
Figura 2.7: Modelo urbano do Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo. ...	75
Figura 2.8: Gráficos de “margarida” do estudo Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana.....	78
Figura 2.9: Síntese Geral do Plano Diretor de 1961.....	80
Figura 2.10: Estrutura metropolitana proposta para 1990 pelo Plano Urbanístico Básico.	87
Figura 2.11: Diretrizes básicas para o arranjo territorial do PDDI-SP.....	91
Figura 2.12: Quadro 2, características das Zonas de Uso, anexo à Lei nº 7.805/1972.....	96
Figura 3.1: <i>Meme</i> satirizando a política econômica de Reagan.....	108
Figura 3.2: Mapa das intervenções urbanas do <i>Plano Estratégico, Econômico e Social: Barcelona 2000</i>	113
Figura 3.3: Potsdamer Platz, Berlim.....	116
Figura 3.4: Perímetro das Docas Londrinas.....	121
Figura 3.5: Zonas de Empreendimento e sistema de mobilidade na Ilha dos Cães.....	124
Figura 3.6: Empreendimento de Canary Wharf.....	126
Figura 4.1: Mapa de estrutura proposta para a Zona Metrô-Leste.....	142
Figura 4.2: Mapa das propostas de operações urbanas no Plano Diretor 1985/2000.....	156
Figura 4.3: Diretrizes gerais da Estrutura Urbana do Plano Diretor do Município de São Paulo de 1988.....	165
Figura 4.4: Localização das propostas de operação interligada e dos conjuntos de HIS objetos da contrapartida.....	180
Figura 5.1: Aquisição de Área Construída Adicional em milhares de metros quadrados	189
Figura 5.2: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca.....	191
Figura 5.3: Proposta de estruturação viária da Operação Urbana Consorciada Água Branca.....	193
Figura 5.4: Aquisição de Área Construída Adicional em milhares de metros quadrados	195
Figura 5.5: Perímetro da Operação Urbana Centro.....	197
Figura 5.6: Propostas deferidas das participações privadas.....	201
Figura 5.7: Estudo para formulação de novas operações urbanas e revisão das existentes.....	207
Figura 5.8: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.....	209
Figura 5.9: Complexo Viário Real Parque.....	212
Figura 5.10: Aquisição de Área Construída Adicional em milhares de metros quadrados.....	213
Figura 5.11: Obras abandonadas do monotrilho da Linha 17 – Ouro.....	215
Figura 5.12: Operações Urbanas propostas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002.....	220

Lista de Gráficos

Gráfico 1.1: Evolução do PIB mundial em US\$ bilhões.....	15
Gráfico 1.2: Evolução da dívida externa e do IED acumulado no Brasil de 1950 a 1995 em US\$ milhões	18
Gráfico 1.3: Evolução do PIB e do PIB per capita no Brasil no Séc. XX.....	21
Gráfico 1.4: Evolução do PIB e do Salário Mínimo no Brasil de 1943 a 2013.....	21
Gráfico 1.5: Concentração de renda no Brasil entre 1960 e 2010.....	22
Gráfico 1.6: Evolução da população brasileira total, urbana e rural de 1872 a 2010.....	23

Lista de Tabelas

Tabela 3.1: Comparação entre os modelos de planejamento tradicional e o estratégico .	114
Tabela 5.1: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUCFL.....	190
Tabela 5.2: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUCAB.....	195
Tabela 5.3: Resumo das solicitações da OUC.....	201
Tabela 5.4: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUC.....	205
Tabela 5.5: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUCAE.....	214
Tabela 5.6: Recursos obtidos por tipo de entrada nas Operações Urbanas em R\$ milhões	223
Tabela 5.7: Área em metros quadrados de lançamentos imobiliários verticais residencial e comercial em distritos selecionados e MSP entre 1995 e 2016	224
Tabela 5.8: Divisão de gastos por tipo de obra nas Operações Urbanas em milhões de R\$	227

Lista de Mapas

Mapa 1.1: Mapa da Região Metropolitana de São Paulo.	25
Mapa 1.2: Sistemas viário e de transporte coletivo e concentração de renda no MSP.	29
Mapa 1.3: Concentração de empregos nos distritos do MSP.....	31
Mapa 1.4: Domicílios ligados à rede de esgoto nos distritos do MSP.....	33
Mapa 1.5: Domicílios ligados à rede de telefonia nos distritos de MSP.....	35
Mapa 1.6: Localização das Zonas Exclusivamente Residenciais no MSP.....	37
Mapa 1.7: Localização dos assentamentos precários no MSP.	39
Mapa 1.8: Densidade demográfica nos distritos do MSP.	41
Mapa 1.9: Distribuição da população nos distritos do MSP.....	43
Mapa 1.10: Concentração da população não-branca nos distritos do MSP.....	45
Mapa 2.1: Grandes obras viárias realizadas nas décadas de 1980 e 1990 no MSP	53
Mapa 5.1: Perímetro da OUC Faria Lima, com as obras iniciais e áreas de exclusão.	186
Mapa 5.2: Localização das Operações Urbanas e bairros de alta renda no MSP	222
Mapa 5.3: Área residencial vertical lançada entre 1995 e 2016 no MSP	225
Mapa 5.4: Área comercial vertical lançada entre 1995 e 2016 no MSP	225

Lista de Abreviaturas

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AVC	Associação Viva o Centro
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE(S)	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (e Social)
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coefficiente de Aproveitamento
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
COHAB/SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DLR	Docklands Light Rail
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FAUUSP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSSI	Finanças, Seguro e Setor Imobiliário
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
GEP	Grupo Executivo de Planejamento
GPU	Grande Projeto Urbano
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB/SP	Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de São Paulo
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
IRFM	Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo
JUC	Juventude Universitária Católica
LDDC	London Docklands Development Corporation
MSP	Município de São Paulo
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Operação Interligada
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OU(C)	Operação Urbana (Consoiciada)
OUC	Operação Urbana Centro
OUCAB	Operação Urbana Consoiciada Água Branca
OUCAE	Operação Urbana Consoiciada Água Espraiada

OUCFL	Operação Urbana Consorciada Faria Lima
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PLD	Plafond Legal de Densité
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PUB	Plano Urbanístico Básico
PUE	Planejamento Urbano Estratégico
RMSp	Região Metropolitana de São Paulo
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas aplicadas aos Complexos Sociais
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
TDR	Transfer of Development Rights
TO	Taxa de Ocupação
UDA	Urban Development Areas
ZAC	Zone D'Aménagement Concerté
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

Introdução

A partir dos anos 1980, o paradigma da política urbana em várias cidades do mundo passou por uma grande reformulação. A crise de acumulação do Sistema Capitalista advinda do esgotamento da expansão econômica do Pós-Guerra ocasionou a ascensão do Neoliberalismo enquanto forma política e ideológica preponderante, substituindo a Socialdemocracia e o Estado do Bem-Estar Social nos Países Centrais. Como suposta solução à crise, os governos municipais passaram a competir entre si para atrair empreendimentos imobiliários, disputando investimentos no mercado global de capitais.

No campo do urbanismo, o resultado dessa transformação foi a passagem do planejamento urbano tradicional, compreensivo e racionalista, para o planejamento urbano estratégico, passando de uma visão global e integrada da cidade para uma visão focalizada e de intervenções urbanas pontuais, fragmentárias e localizadas em áreas específicas.

O planejamento urbano enquanto campo de atuação do Estado constituiu-se historicamente de técnicas de previsão de crescimento e ordenamento de toda cidade, principalmente relacionadas ao uso e ocupação do solo, infraestrutura e equipamentos urbanos, através principalmente da figura do Plano Diretor. Essa concepção da ação pública sobre a cidade teve seu pleno desenvolvimento no período do Estado do Bem-Estar Social e pode ser vista em diversos países do mundo, como por exemplo: *Flächennutzungsplan* da Alemanha, *Master* ou *Comprehensive Plan* dos Estados Unidos, *Piano Regolatore* na Itália, *Plan D'Urbanisme Directeur* da França, *Ruimtelijke Structuurvisie* da Holanda, *Development Plan* do Reino Unido.

No Brasil, os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado dos anos 1970 são os melhores exemplos dessa concepção de planejamento, em que pese o fato de ser questionável a adoção do termo de Estado de Bem-Estar Social para um país periférico e o resultado prático de tais planos.

Com a crise do capitalismo, vários teóricos e profissionais da cidade passaram a adaptar os princípios do Planejamento Estratégico Empresarial, desenvolvidos por teóricos da Escola de Administração de Harvard, para o campo do urbanismo. Nesse aspecto destacaram-se principalmente os Catalães, que a partir do “sucesso” da experiência da cidade de Barcelona, especificamente as grandes transformações advindas das obras e intervenções urbanas realizadas para sediar os Jogos Olímpicos de 1992, começaram a vender consultoria profissional para diversas municipalidades.

Assim, o planejamento urbano integral racionalista deu lugar ao planejamento urbano estratégico, correspondendo à concepção da ação do Estado sobre o urbano, característica do Estado Neoliberal, onde a atuação passa a ser fragmentária e localizada em um pedaço da cidade através de instrumentos urbanísticos de exceção, tais como: as Operações Urbanas Consorciadas no Brasil (OUC), *Special Zoning Districts* (SZD) e *Business Improvement Districts* (BID) nos Estados Unidos, *Zone D'Aménagement Concerté* (ZAC) e *Zone D'Aménagement Différé* (ZAD) na França, *Projectbesluit* na Holanda, *Urban Development Areas* (UDA) e *Enterprise Zones* (EZ) no Reino Unido.

A maneira com que os órgãos públicos passaram a ver o urbanismo e o planejamento urbano mudou do controle à produção do ambiente construído para um enfoque “mercadológico”, de estímulo ao crescimento econômico e à criação de empregos. Governos locais e grupos empresariais mobilizaram-se para facilitar a atração de capitais, estimulando o mercado imobiliário, através de grandes intervenções urbanas baseadas na desregulamentação do uso do solo e nas parcerias público-privadas.

A intervenção urbana passa a ser pensada na escala do projeto urbano, geralmente desconsiderando a sua relação com o todo, para se atender objetivos específicos do desenvolvimento econômico, baseado no aproveitamento de uma pretensa infraestrutura ociosa ou recuperação urbano-ambiental. A definição para tal forma de atuação apresenta as mais diversas definições na academia, nas agências multilaterais e nos seus manuais de “*good practices*”: *Large Scale Urban Projects*, *Mega-Projects*, Grandes Projetos Estruturantes, Projetos de Desenvolvimento Urbano, Grandes Projetos Urbanos.

Antigas áreas industriais, terrenos vagos ou áreas decadentes das metrópoles centrais deram lugar a grandes projetos imobiliários de uso misto ou tematizados, financiados em sua grande maioria pelo Poder Público, através das mais diversas formas de Parcerias Público-Privadas, tais como: financiamento direto, subsídios, incentivos fiscais, concessões financeiras ou de usufruto. A principal justificativa para tais investimentos foi que uma vez alteradas as características negativas das áreas deterioradas, elas naturalmente atrairiam investimentos da iniciativa privada, resultando em melhorias para a comunidade. Esses fatores, adicionados à facilidade de obtenção de empréstimos bancários para empreendimentos imobiliários e as baixas taxas de juros, fizeram com que várias dessas metrópoles apresentassem um grande ciclo de crescimento imobiliário em função desses projetos.

Contudo, na maior parte dos casos, existe um grande descompasso entre os objetivos formalmente declarados e os resultados obtidos, mascarados pela ideologia

dominante. Vários autores apontaram para o fato de existirem “vencedores” e “perdedores” nesses processos, tendo em vista que os recursos públicos investidos geralmente ocorreram em detrimento das demandas legítimas por emprego, moradia, saúde e educação da população local (ROBINSON, 1989; JUDD e PARKINSON, 1990; REINO UNIDO, 1994; MOULAERT, RODRIGUEZ e SWYNGEDOUW, 2002; FAINSTEIN, 2009).

Nos Países Periféricos ao Sistema Capitalista, esse descompasso se torna mais evidente, pois em função do seu próprio processo histórico, as políticas urbanas nunca chegaram de fato a resolver os problemas de suas cidades. Dessa forma, as cidades estruturaram-se de maneira segregada, com enormes diferenciações socioespaciais, onde o Estado vem historicamente concentrando os investimentos públicos nas áreas ocupadas pela população de mais alta renda, em detrimento das áreas precárias onde vive a população mais pobre.

No Brasil e na América Latina, o processo da reformulação das políticas urbanas ocorreu a partir dos anos 1990, como resultado da ação combinada das agências multilaterais, tais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), com a influência das experiências estrangeiras trazidas por técnicos brasileiros ou consultores internacionais, em um momento de grave crise econômica.

Diferentemente da cidade do Rio de Janeiro, onde a influência dos consultores catalães se fez sentir fortemente no planejamento urbano a partir da década de 1990, a cidade de São Paulo apresenta um longo caminho de influências estrangeiras, principalmente francesas e estadunidenses, através de consultoria internacional ou do intercâmbio de seus técnicos, tendo sido uma das pioneiras na adoção dos ditames neoliberais do planejamento, que resultaram na implementação das OUC.

O principal objetivo desse trabalho é compreender como se deu esse processo, a partir do estudo da formulação e implementação de políticas públicas e intervenções urbanas na cidade entre 1975 e 2002, identificando suas influências e matriz ideológica de seu discurso, os principais beneficiários e perdedores com esse processo. Apesar da implementação das OUC datarem dos anos 1990, a data inicial foi escolhida por corresponder à época dos primeiros estudos pelos órgãos de planejamento sobre os instrumentos urbanísticos que iriam influenciar na sua criação. Já a data de 2002 corresponde ao ano em que as OUC foram regulamentadas e definidas legalmente no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, só vindo a ser alteradas novamente

na revisão desse marco legal em 2014. Contudo, apesar desse ser o período principal do estudo, a tese não se atém apenas a ele, analisando fatos anteriores e posteriores importantes para a compreensão do problema.

A hipótese que se coloca é a de que a ascensão e a adoção recentes do ideário neoliberal, a partir da transferência de ideias dos Países Centrais, apenas reforçaram as características regressivas da produção do espaço dos Países Periféricos, tomando como estudo de caso as operações urbanas consorciadas em São Paulo, maior cidade do Brasil e que, por isso, influencia a implementação de políticas urbana em escala nacional. Essa implementação reificou as práticas do urbanismo paulistano dos investimentos em grandes obras viárias e criação de frentes de expansão imobiliária nas áreas de interesse do mercado, favorecendo as grandes empreiteiras, incorporadoras e a elite motorizada em detrimento da população pobre e excluída moradora dessas áreas, em geral de forma irregular, agravando os problemas de segregação e fragmentação urbanas.

Para tanto a tese se estrutura em seis capítulos.

O primeiro capítulo, “Considerações acerca da produção do espaço no contexto do Capitalismo Periférico”, constará de uma reflexão teórica acerca da produção do espaço no contexto do capitalismo periférico. Considerando que o planejamento urbano atua sobre o espaço e sendo este ao mesmo tempo produto e base material da reprodução da sociedade, a compreensão das condicionantes de estruturação da sociedade é peça-chave para compreensão da estruturação do próprio espaço. Essas condicionantes remontam a evolução histórica dessa formação social à luz do sistema econômico no qual está inserido, qual seja, o sistema capitalista.

A forma como o país se inseriu nesse sistema é de extrema importância, pois condiciona a própria produção e reprodução da formação social nacional. Dessa forma, o capítulo retoma a Tese do Capitalismo Dependente para compreender as relações de dependência da nação em relação aos países centrais, a influência sobre o regime de acumulação do capital e o rebatimento na produção do espaço, com enfoque na aglomeração metropolitana paulistana e no Município de São Paulo. Esse capítulo é fundamental para se compreender os limites da atuação do planejamento urbano na transformação da realidade urbana paulistana. Para tanto, foi realizada extensa revisão bibliográfica sobre o pensamento crítico da formação nacional e da tese do capitalismo dependente e da compreensão da estruturação do espaço urbano paulistano como resultado desse processo.

O segundo capítulo, “Do projeto ao plano: dos primórdios da constituição do planejamento urbano paulistano ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”, procura compreender como o campo de atuação do planejamento urbano municipal se constituiu em São Paulo, principalmente a partir da transferência de modelos dos países centrais, desconsiderando as características próprias da sociedade brasileira, chegando até o período máximo de sua expressão com a publicação do Plano Urbanístico Básico (1968), da promulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1971) e da primeira Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município (1972).

Para compreender o deslocamento entre a matriz do pensamento urbanístico da realidade nacional procuraremos compreender o papel da ideologia no planejamento, para depois avaliar como o urbanismo e o planejamento urbano se constituíram nos países centrais, para depois serem aplicados em uma realidade completamente diferente que é a do Brasil e, especificamente, em São Paulo. Para tanto foram utilizados o conceito marxista de ideologia e da transferência de ideais, para que a partir dessa conceituação teórica fosse montado um quadro histórico da constituição e evolução dos órgãos de planejamento urbano no Município de São Paulo e de seu aparato instrumental para implementação das intervenções urbanas, indo dos projetos de embelezamento até os planos diretores na década de 1960/1970.

O terceiro capítulo, “A ascensão da política urbana neoliberal e dos grandes projetos urbanos nos países centrais”, procura compreender como que a crise de exaustão da expansão capitalista do Pós-Guerra ocasionou nos Países Centrais as transformações no ideário político, da socialdemocracia ao neoliberalismo, e como isso impactou na política urbana, resultando na ascensão do planejamento urbano estratégico e dos grandes projetos urbanos. Procura compreender os impactos físico-espaciais e socioeconômicos resultantes da implementação desses grandes projetos urbanos a partir de estudo de caso. Para tanto foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema das transformações do planejamento urbano recente e ascensão dos grandes projetos urbanos e do neoliberalismo, utilizando-se de vários autores estrangeiros e nacionais.

O quarto capítulo, “Do plano ao projeto: ascensão do neoliberalismo na política urbana paulistana”, procura compreender como a influência recente da política urbana dos países centrais ocorreu nos órgãos de planejamento do Município de São Paulo, resultando principalmente na adoção do conceito do “solo criado” e na implementação das operações interligadas e das operações urbanas. A montagem desse capítulo se baseou na revisão bibliográfica da discussão teórica sobre os instrumentos urbanos, na mudança no

discurso constante dos planos desenvolvidos entre 1982 e 1991 e na entrevista de atores que estiveram envolvidos com a implementação dessas políticas urbanas no interior dos órgãos de planejamento da prefeitura.

O quinto capítulo, “A implementação das operações urbanas em São Paulo” procura compreender os resultados da aplicação desse instrumento no contexto paulistano a partir do início de sua implementação na década de 1990. Para tanto foi realizado levantamento sobre a implementação de cada uma das quatro operações urbanas vigentes na cidade, procurando compreender seus impactos físico-espaciais e socioeconômicos a partir da análise de seus marcos legais (leis e normas) e da revisão bibliográfica de documentos públicos, relatórios, teses, dissertações e artigos referentes a essa implementação. Ao final desse capítulo foi montado um quadro síntese com os principais resultados conjuntos da implementação dessas quatro operações urbanas, identificando possíveis beneficiários e perdedores com esse processo.

Por fim, o capítulo, “Considerações Finais”, procura articular todos os capítulos para demonstrar a tese proposta de que a adoção do ideário neoliberal na política urbana paulistana, através da adoção do modelo dos “grandes projetos urbanos” pela implementação das operações urbanas reforçou os aspectos negativos da estruturação urbana paulistana, enfatizando as relações entre o poder público e o grande capital, favorecendo as grandes empreiteiras, incorporadoras e a elite motorizada em detrimento da população pobre e excluída moradora da cidade, aumentando a segregação e a fragmentação urbanas.

CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO PERIFÉRICO

1.1. Introdução

O presente capítulo procura compreender a produção do espaço nacional no contexto do sistema econômico mundial, pois para compreender como o planejamento urbano se constituiu em São Paulo e o seu descolamento da realidade local é necessário compreender o próprio processo de formação da sociedade brasileira. Sendo o espaço urbano ao mesmo tempo produto e base material da reprodução da sociedade, a compreensão das condicionantes de estruturação da sociedade é peça-chave para compreensão da estruturação do próprio espaço (DEÁK, 2016). Essas condicionantes remontam a evolução histórica dessa formação social à luz do sistema econômico no qual está inserido, qual seja, o sistema capitalista. A forma como o país se inseriu nesse sistema é de extrema importância, pois condiciona a própria produção e reprodução da formação social nacional. Dessa forma, o capítulo retoma a tese do capitalismo dependente para compreender as relações de dependência da nação em relação aos países centrais, a influência sobre o regime de acumulação do capital e o rebatimento na produção do espaço, pegando como estudo de caso a estruturação da aglomeração urbana paulistana.

1.2. Capitalismo periférico e dependência

Nos anos 1960 vários teóricos do Brasil e do exterior se debruçaram sobre a tese do capitalismo dependente em um esforço analítico para compreender o estágio de desenvolvimento dos países que se inseriram no Sistema Capitalista como países colonizados ainda na época da expansão comercial europeia do Século XVI¹ (DOS SANTOS, 1967; FRANK, 1967; MARINI, 1969; CARDOSO e FALETTO, 1970; FERNANDES, 1973).

Considerando o sistema capitalista em sua escala global de acumulação um sistema onde os Estados-nação interagem entre si a partir de relações político-econômicas cujo

¹ Em que pese o fato da palavra “globalização” ter se tornado popular nos anos 1980 e 1990 para definir o atual estágio de expansão do sistema capitalista, este já surgiu como sistema econômico mundial ainda no final do século XV com o ressurgimento do comércio na Europa, tendo apenas sofrido alterações no seu modo de regulação, regime de acumulação e na divisão internacional do trabalho (SWEEZY, 1977; BRAUDEL, 1987).

objetivo é a acumulação do capital², esses países apresentam posicionamentos desiguais nesse processo global de acumulação e de organização da produção, conforme pode ser visto no trabalho de vários autores (LUXEMBURG, 1913; LENIN, 1925; BUKHARIN, 1928; SWEEZY, 1977; WALLERSTEIN, 1979; BRAUDEL, 1987;).

Do ponto de vista dos Estados-nação, esse posicionamento é fruto de condicionantes histórico-geográficas, que os tornam mais ou menos aptos a desempenhar as funções de comando desse processo. Apesar de existir uma grande discussão sobre a divisão desses países em grupos, adotaremos para o fim desse trabalho, a divisão em apenas dois: os países centrais, onde se localizam as sedes das instituições, empresas e pessoas responsáveis pelo comando e organização da economia em nível global e os países periféricos, que apresentam uma posição subalterna em relação aos primeiros³.

Logicamente que esse conceito de centro-periferia não se esgota na relação entre países, mas se reproduz também internamente nas relações entre as diferentes regiões de um país ou até mesmo de uma cidade. Assim sendo, mesmo nos países periféricos existem áreas centrais que drenam parte da mais-valia acumulada de suas periferias, canalizando parte deste excedente para os países centrais, conforme pode ser visto em Frank (1966):

[...] We find that each of the satellites serve as an instrument to suck capital or economic surplus out of its own satellites and to channel part of this surplus to the world metropolis of which all are satellites⁴ (FRANK, 1966, p. 7).

Estabelece-se, portanto, uma relação de interdependência entre os países/áreas/cidades centrais e periféricos, pois as condições de acumulação do centro dependem da manutenção das condições de exploração da periferia. Por outro lado, parte do capital acumulado na periferia deve ser aplicada nela própria para que sejam mantidas as suas condições de reprodução, mesmo que em níveis muito distintos do centro.

² Entendido aqui na definição marxista da palavra, que difere do conceito de dinheiro ou riqueza, pois enquanto estes estão relacionados com o seu valor de troca, o capital visa a reprodução dessa riqueza, seja através da acumulação do lucro ou mais-valia, seja no circuito da acumulação simples ou no da ampliada (MARX, 1983).

³ Existem posições bastante diferentes sobre essa divisão. Wallerstein (1979), por exemplo, define um terceiro grupo o qual chama de “semiperiféricos”, cuja principal função seria a organização e expansão da produção para determinadas regiões do mundo, estabelecendo a ligação entre os países centrais e os periféricos. Essa definição parece acompanhar outros teóricos do desenvolvimento dessa época, que cunharam o termo *Newly Industrialized Countries* (NIC) ou Países Recém-Industrializados (PRI) em português, para identificar o fenômeno da industrialização periférica pelo qual alguns países passaram a partir da instalação de subsidiárias das empresas multinacionais nos anos 1960 e 1970.

⁴ Nós vemos que cada um dos satélites serve como um instrumento para sugar o capital ou excedente econômico de seus próprios satélites e canalizar parte deste excedente para as metrópoles do mundo, dos quais todos são satélites (Frank, 1966, p. 7, tradução nossa).

Para a manutenção das condições de reprodução desse sistema é necessária então a dominação dos países periféricos pelos centrais, dominação essa que se dá de diversas formas: econômica, política, militar, técnica, ideológica, cultural, etc., conforme será visto na próxima seção.

1.3. A inserção periférica do Brasil na Economia Mundial

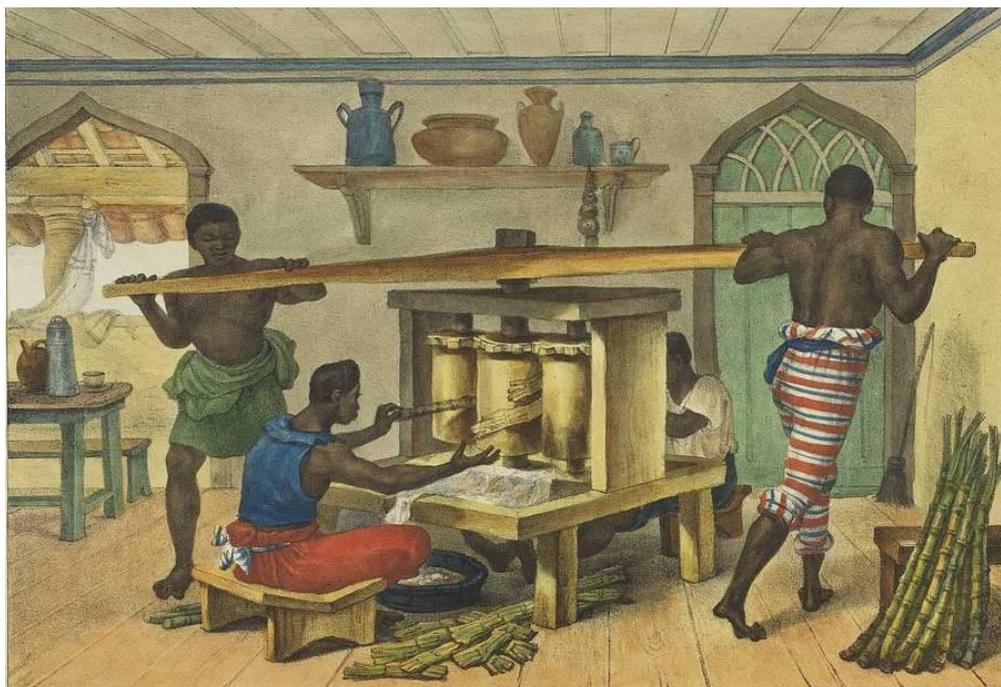
1.3.1. O Período Colonial

O Brasil, tendo sido colônia portuguesa, já se inseriu no sistema capitalista numa posição subalterna, como país periférico, pois o colonialismo foi uma forma de expansão do capitalismo através da dominação das colônias pelas potências coloniais (FERNANDES, 1973). A dependência da colônia em relação à metrópole não se configurava apenas como dependência política e ideológica, mas também, econômica e tecnológica, pois durante o período de vigência do Pacto Colonial, o desenvolvimento nacional foi restringido, a fim de “[...] impedir a produção de qualquer gênero que não interessasse diretamente à metrópole e seu comércio, ou que fizesse concorrência à sua produção nacional” (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 54).

Durante esse período, o país foi inserido na economia mundial com um mero fornecedor de produtos agrícolas e derivados, metais e pedras preciosas, relacionados aos diversos ciclos econômicos (BECKER e EGLER, 1994): pau-brasil (século XVI), cana-de-açúcar (séculos XVI e XVII), ouro (séculos XVII e XVIII), algodão (século XIX)⁵. A exploração agrícola era baseada no sistema de “plantation”, grandes fazendas monocultoras baseadas no trabalho escravo, e a exportação dessa produção ocorria via Portugal, que virou entreposto dos produtos brasileiros, apropriando-se do lucro de sua comercialização. Uma vez que o trabalho indígena não se demonstrou adequado para efetivar a produção colonial em escala, principalmente de açúcar, os portugueses basearam essa produção na mão-de-obra escrava africana, visto que já dominavam esse tráfico, pois, conforme Furtado (2005, p. 47) “o aproveitamento do escravo indígena, em que aparentemente se baseavam todos os planos iniciais, resultou inviável na escala requerida pelas empresas agrícolas de grande envergadura que eram os engenhos de açúcar”.

⁵ No período colonial, o Brasil chegou a ser o maior produtor mundial de açúcar e de ouro e o quinto maior fornecedor de algodão para a Grã-Bretanha (BECKER e EGLER, 1994).

Figura 1.1: Trabalho escravo visto na gravura *Petit moulin a sucre portatif*



Autor: Jean Baptiste Debret, 1835⁶

Entre 1531 e 1855 entraram pelos portos brasileiros quatro milhões de escravos africanos, que constituíram a base principal da mão-de-obra da colônia, chegando a representar metade da população brasileira ao final do século XVIII (IBGE, 1990). Com a abolição da escravidão em 1888, a população de escravos foi liberta, sem nenhum tipo de indenização ou compensação por parte do governo ou dos ex-“proprietários”. Associada aos brancos pobres e indígenas, essa população formou um grande contingente populacional de despossuídos, que segundo Fernandes (1973), foi submetido a mecanismos permanentes de sobreapropriação e sobre-expropriação para garantir a acumulação do capital e sua transferência para os países centrais.

O predomínio da vida rural sobre a urbana fez com que as relações sociais fossem moldadas pelos interesses e valores do tipo primitivo de família patriarcal, que predominava na colonização (HOLANDA, 1971). Esse predomínio dos valores familiares resultou na administração da coisa e dos assuntos públicos como se fossem de interesse pessoal e do círculo de amigos do gestor público. O poder patriarcal e a falta de distinção entre os domínios público e privado resultaram no Estado patrimonialista e clientelista, cujas características permanecem até os dias de hoje.

⁶ Acervo da Biblioteca Digital Luso-Brasileira. Disponível em <http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_iconografia/icon393053/icon393053_096.jpg>. Acesso em: 18 Abr. 2016.

1.3.2. Da Independência até a década de 1930

Finda a dominação do período colonial, o Brasil passa à independência política de Portugal, mas não à independência econômica, pois, como parte das negociações, o país herdou as dívidas que aquele país tinha com a Grã-Bretanha (VIOTTI DA COSTA, 1968⁷, apud DEÁK, 2016, p. 140). Dessa forma, o novo país se inseriu no sistema econômico internacional como país politicamente independente, porém economicamente endividado. Essa característica de devedor será ao longo da história do país o principal instrumento de dominação e de drenagem do capital acumulado para os países centrais e não foi exclusividade desse período inicial, conforme pode ser visto em Batista (2006):

A característica, talvez mais marcante, do setor externo brasileiro desde a independência do País até os nossos dias tem sido sua posição de devedor líquido em relação ao resto do mundo. Durante esse longo processo de endividamento externo, a historiografia econômica do Brasil registra uma sucessão de crises cambiais e períodos recorrentes de dificuldades no balanço de pagamentos do País. A chamada vulnerabilidade externa do Brasil não é privilégio do período recente, mas é um traço que acompanha nosso desenvolvimento desde o seu começo (BATISTA, 2006, p. 429).

Becker e Egler (1994) chamam a atenção para o fato de que a independência brasileira e de outras nações latino-americanas terem sido apoiadas pela Grã-Bretanha como estratégia para garantir a expansão de um mercado consumidor livre para seus investimentos e produtos. De fato, a presença econômica da Grã-Bretanha foi intensa da Independência até a I Guerra Mundial. Entre 1842 e 1872 as exportações para a Grã-Bretanha representavam aproximadamente um terço do total das exportações brasileiras, enquanto que as importações desse país representavam a metade do total importado (IBGE, 1990).

Conforme Abreu (2000), até 1895 praticamente todo investimento externo no Brasil era britânico, sendo metade em empréstimos ao poder público, e a outra metade em investimentos diretos, principalmente nas áreas de transportes (ferrovias), serviços urbanos, empresas industriais e comerciais. Posteriormente, as áreas de energia e transportes urbanos (bondes) também foram alvo de investimentos britânicos indiretos através da compra de ações de companhias estrangeiras prestadoras de serviços, canadenses em sua maioria.

⁷ VIOTTI DA COSTA, E. Introdução ao estudo da emancipação política. In: MOTTA, C. G. **O Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1968.

Dessa forma, as condições de acumulação de capital nas relações comerciais entre o Brasil e a Grã-Bretanha estavam definidas a favor dessa última em função dos recursos pagos referentes ao endividamento (montante e serviço da dívida), repatriação dos lucros advindos da exploração dos serviços, empresas e infraestrutura instalados e balança comercial desigual, onde o Brasil exportava produtos do setor primário (com baixo valor agregado) e importava produtos industrializados (com alto valor agregado).

Em 1850 a promulgação das leis nº 581 (BRASIL, 1850a), que proibiu o tráfico de escravos, e 601 (BRASIL, 1850b), que estabeleceu em escala nacional a propriedade privada da terra, estabeleceu as condições de transição das características de sociedade colonial, ainda vigentes na época do Império. Ao sinalizar a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre e ao instituir a terra como o principal bem patrimonial da elite, pois deixava de ser concessão pública para ser mercadoria comercializável, o Estado brasileiro lançava as bases do capitalismo periférico, reforçando o seu caráter patrimonial e fundiário, enquanto que nesse momento o desenvolvimento tecnológico se tornava a base do desenvolvimento do capitalismo nos países centrais⁸.

A promulgação da Lei de Terras marcou uma profunda mudança em relação à apropriação da terra no Brasil, quando restringiu o acesso a sua propriedade somente através da venda e da compra, desconsiderando o processo de ocupação. Dessa forma, a terra adquiriu status de mercadoria, e por isso passou a ser acessível apenas àqueles que tinham rendimentos para adquiri-la (ROLNIK, 1999).

Essa transformação da terra em mercadoria, associada com o fim da escravidão e à falta de políticas de compensação financeira aos ex-escravos vão constituir as bases da formação da fragmentação urbana e segregação socioespacial nas nossas cidades, visto que os escravos libertos, que representavam por volta de metade da população na época, juntos com os pobres brancos e indígenas, não conseguiram acessar o mercado formal de terras, submetendo-se às formas precárias de habitação, resultando em grande parte nos problemas urbanos do país, que persistem até os dias de hoje.

A prevalência da economia agroexportadora permaneceu até 1930, com a substituição da mão-de-obra escrava pela imigrante, sendo nesse período o café o principal produto da pauta de exportação. Com a crise da Bolsa de 1929 e a desvalorização dos produtos primários, o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), influenciado pelas ideias

⁸ Nos países centrais esse processo de apropriação das terras pelos latifundiários ocorreu um século e meio antes, como nos cercamentos da Inglaterra. Contudo, nesses países os camponeses, privados do seu meio de produção, é que se tornaram o exército de reserva de mão-de-obra assalariada, pois já não existia o trabalho escravo.

keynesianas e a experiência estadunidense do *New Deal*, passou a ser mais atuante na economia com novas políticas econômicas priorizando o desenvolvimento industrial. Contudo, essa industrialização de base urbana foi restrita, pois as bases técnicas e financeiras para a acumulação eram restritas (BECKER e EGLER, 1994).

1.3.3. Da II Guerra Mundial até a década de 1990

A partir da II Guerra Mundial, e intensificando nas décadas seguintes, as estratégias de acumulação global do capital basearam-se em uma maior internacionalização do capital produtivo, com o intuito de diminuir os gastos com a produção, principalmente despesas fixas e força de trabalho, na tentativa de alterar a tendência de diminuição da taxa de lucro⁹. Essa internacionalização do capital produtivo se deu através das corporações multinacionais, grandes grupos empresariais dos países centrais que se instalaram nos países periféricos.

Alguns desses países passaram a desempenhar um papel mais ativo na divisão internacional do trabalho em função dos investimentos externos diretos dessas corporações e dos incentivos à industrialização das políticas nacionais de desenvolvimento baseadas no endividamento externo. Por trás dessas políticas, denominadas de “desenvolvimentismo”, havia a tese de que através da industrialização, os países então chamados de subdesenvolvidos superariam essa condição e passariam a ser também desenvolvidos. Essa tese baseava-se na ideia das Etapas do Crescimento Econômico do economista estadunidense Walt Rostow (1964), que acreditava que seguindo os passos dos países centrais, os países subdesenvolvidos atingiriam um crescimento econômico maduro da sociedade de consumo de massa. Furtado (1974), porém, desmistificou essa tese com o seu trabalho o “Mito do desenvolvimento econômico”, ao mostrar que ela ignorava o fato de que as condições de acumulação desiguais entre as nações centrais e periféricas não possibilitariam replicar o modelo de crescimento econômico dos primeiros na periferia.

⁹ A Queda Tendencial da Taxa de Lucro é uma hipótese defendida por Marx no Capítulo XIII do Livro III de *O Capital: crítica da economia política* (1983). Segundo esse autor, a tendência natural do sistema capitalista é a elevação da composição orgânica do capital: visando um aumento da produtividade e, conseqüentemente, maiores lucros, o capitalista realiza maiores investimentos no capital constante, principalmente máquinas e equipamentos, em detrimento da quantidade de força de trabalho. Se em um primeiro momento isso representa um aumento da taxa de lucro, ao longo prazo, contudo, esse fator leva à sua diminuição, pois uma maior produção com diminuição da força de trabalho produz mais mercadorias com menos trabalhadores assalariados para consumi-las (base de consumo), levando a uma superprodução ou a um subconsumo. Com isso, parte da produção é perdida ou tem que ser vendida a baixo preço.

Vainer (2016) chama a atenção para o papel preponderante de fomentador dessas políticas de desenvolvimento que os Estados Unidos tiveram como resultado da aplicação da Doutrina Truman de 1947 (informação pessoal)¹⁰. Esse país já vinha despontando como nova potência mundial desde a I Guerra Mundial e no II Pós-Guerra passou a ter uma postura internacional mais ativa como reação ao avanço da influência da União Soviética e da ideologia comunista; por um lado, financiando programas de recuperação dos países destruídos pela guerra (Plano Marshall) e de desenvolvimento nos países periféricos; por outro, procurando promover a liberalização do comércio exterior em escala mundial para absorção da sua produção industrial.

Os vários tratados internacionais e programas promovidos por esse país a partir de 1944 estabeleceram os organismos financeiros internacionais e lançaram as bases para a promoção da cooperação política, monetária e de comércio internacionais sob a sua hegemonia político-militar¹¹ (HARVEY, 1989b). Baseados nas ideias do economista britânico John Keynes¹², o Estado passou a ter um papel atuante no desenvolvimento através de pesados investimentos na reconstrução física e econômica dos países centrais, que ficou conhecida por keynesianismo, e na industrialização de alguns países periféricos, que ficou conhecida por desenvolvimentismo. Ambas as versões dessa atuação foram financiadas pelos afluentes investimentos e empréstimos estadunidenses, constituindo um período de boom econômico do Pós-Guerra de 1945 a 1975, que ficou conhecido como os “Anos de Ouro do Capitalismo”¹³.

A aplicação desse modelo de desenvolvimento nos países centrais pode ser vista no parágrafo abaixo de Harvey (1989b):

“[...] But what is remarkable is the way in which national governments of quite different ideological complexions – Gaullist in France, the Labour Party in Britain, Christian Democrats in West Germany, etc. – engineered both stable economic growth and rising material living standards through a mix of welfare

¹⁰ Informação fornecida por Carlos Vainer na Disciplina “Colonialidade do Saber Urbano”, ministrada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro no primeiro semestre de 2016.

¹¹ Referimo-nos especificamente: ao Acordo de Breton Woods de 1944, que estabeleceu o dólar como padrão financeiro internacional e promoveu a criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (posteriormente Banco Mundial) e do Fundo Monetário Internacional (FMI); ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) de 1947 e à criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949.

¹² John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês, foi um dos principais articuladores da formação do FMI e do Banco Mundial e escreveu em 1936 a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Nesse livro, ele argumentava que o desemprego era característico de um mercado desregulado, onde a demanda era menor que a produção e propunha um Estado regulador da economia, assim como promotor do desenvolvimento econômico, através de políticas fiscais, monetárias e investimentos públicos.

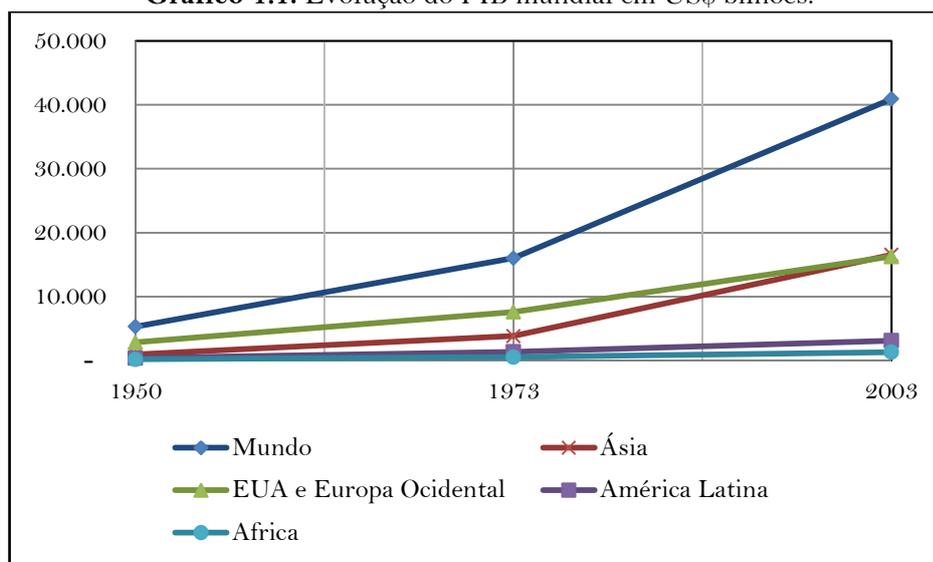
¹³ *The Golden Age of Capitalism* em inglês ou *Le Trente Glorieuse* em francês.

statism, Keynesian economic management, and control on wage relations¹⁴ (HARVEY, 1989b, p. 135).

As condições de acumulação do capital dos países centrais, especificamente dos Estados Unidos, estavam garantidas baseadas nas repatriações do capital investido pelas multinacionais, através das remessas de lucros, e na administração financeira das dívidas externas adquiridas pelos países periféricos, fase que Hoogvelt (1997) denomina de Capitalismo Pós-Imperialista.

De fato, esse período representou um grande boom do crescimento econômico, contudo não alterou a posição relativa dos países periféricos no cenário internacional. Entre 1950 e 2003, o PIB mundial cresceu 7,7 vezes passando de cinco para 41 trilhões de dólares¹⁵. Nesse período, as participações da América Latina e da África praticamente não se alteraram, representando aproximadamente 11% desse total (8% para a América Latina e 3% para a África), passando de 618 bilhões para 4,5 trilhões, conforme gráfico 1.1.

Gráfico 1.1: Evolução do PIB mundial em US\$ bilhões.



Fonte: Maddison, 2007.

No Brasil, essas políticas desenvolvimentistas foram bastante ampliadas nas décadas de 1940 e 1950, culminando no Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek (1956-

¹⁴ O que é marcante é a maneira com que os governos nacionais de tendências políticas tão diversas – gaullistas na França, trabalhistas no Reino Unido, democrata-cristãos na Alemanha Ocidental etc. – engendraram tanto um crescimento econômico estável, quanto um aumento no padrão de vida material, através de uma mistura de estado do bem-estar social, administração econômica keynesiana e controle das relações salariais (HARVEY, 1989b, p. 135, tradução nossa).

¹⁵ Estimativa feita em dólares internacionais de 1990 pelo economista britânico Angus Maddison, que trabalhou como consultor internacional para a OECD e o Harvard Institute for International Development.

1961), influenciadas pelas ideias da CEPAL¹⁶ e do ISEB¹⁷, baseadas em um modelo de industrialização através no planejamento estatal e no favorecimento ao capital monopolista através de empréstimos internacionais e dos IED – investimentos externos diretos (BECKER e EGLER, 1994).

Com esse modelo, consolidou-se o “tripé econômico” que existiu até a década de 1990, onde o capital nacional público ficou responsável pelos bens de produção e pela instalação de infraestrutura; o capital privado nacional ficou responsável pela produção de bens de consumo não duráveis; e o capital privado estrangeiro era responsável pela produção de bens de capital e de consumo duráveis. Grandes empresas estatais, principalmente nas áreas de petroquímica, aço, telecomunicações, eletricidade e transportes foram criadas a fim de promover a política “desenvolvimentista”. Para financiar estes projetos foi criado em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) sob o comando do Ministério da Fazenda. O resultado do “desenvolvimentismo” foi o crescimento da economia brasileira de 1950 até 1979 a uma taxa média de 7,4% (IBGE, 1990).

Nos anos 1960 e 1970, o regime militar aprofundou esse modelo pela “modernização conservadora”, através dos planos nacionais de desenvolvimento, com destaque para o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que propunha o desenvolvimento de grandes projetos de exploração de matéria prima exportável e de um programa energético baseado na exploração e refino nacionais de petróleo e na implantação de indústria de produção de álcool combustível¹⁸, procurando promover uma desconcentração produtiva do Sudeste para o resto do Brasil. Baseado na teoria das etapas de crescimento de Rostow (*op. cit.*) e nas ideias dos polos de desenvolvimento de Perroux (PERROUX, 1959; PERROUX, FRIEDMAN e TINBERGEN, 1973), esse plano considerava que ao expandir a industrialização, o país superaria a etapa do “subdesenvolvimento” como pode ser visto a seguir:

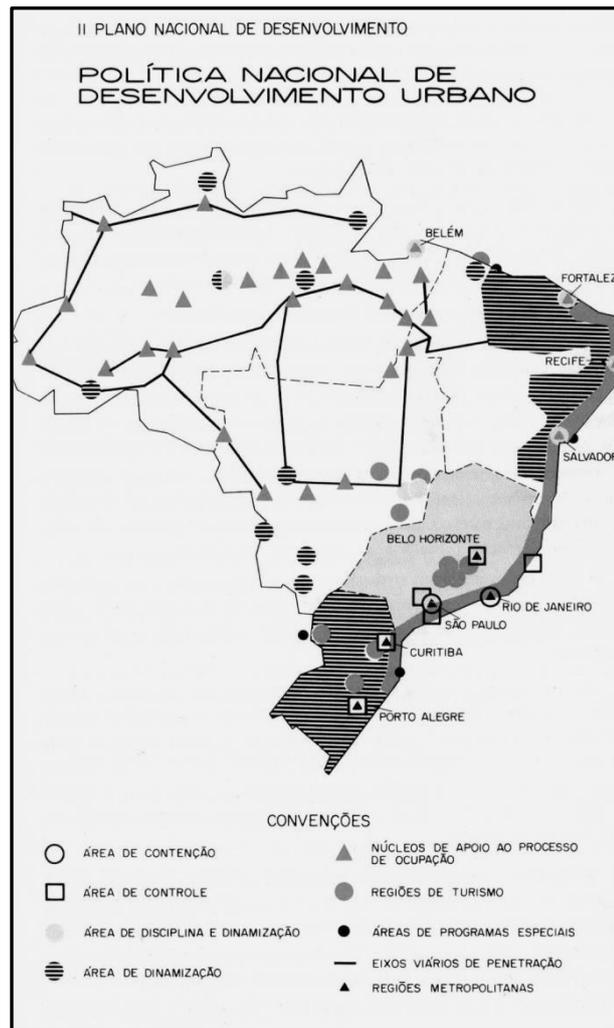
O Brasil se empenhará até o fim da década em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento (BRASIL, 1974, p. 3).

¹⁶ Comissão Econômica para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas.

¹⁷ Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

¹⁸ Exploração de minérios como o de ferro em Carajás e bauxita em Trombetas, ambas no Pará, cobre em Caraíba, na Bahia, fosfatos em Patos, Minas Gerais e carvão no Rio Grande do Sul e Santa Catarina; Implantação de novos complexos industriais como as siderúrgicas de Itaquí no Maranhão, Tubarão no Espírito Santo, Açominas em Minas Gerais, petroquímica de Camaçari na Bahia, Paulínia em São Paulo, cloroquímica de Maceió em Alagoas, novas fábricas de cimento, papel e celulose na Bahia e no Espírito Santo, de automóveis Fiat em Betim, Minas Gerais, e no Rio de Janeiro incentivos a CSN, exploração de alumínio pela Vale do Rio Doce e implantação da usina nuclear de Angra dos Reis (BECKER e EGLER, 1994).

Figura 1.2: Mapa da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND.



Fonte: Brasil, 1974.

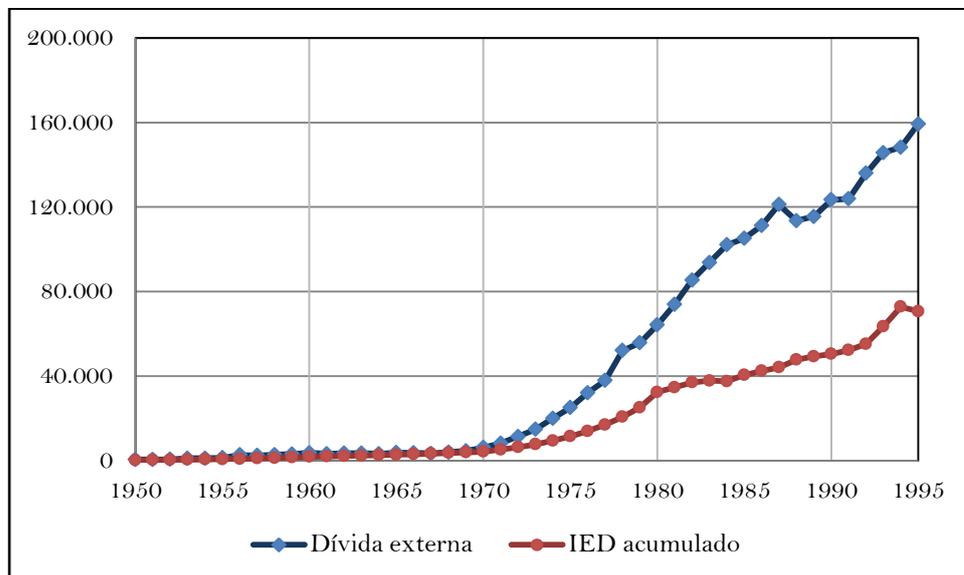
O país se endividou ainda mais, para poder financiar os grandes projetos previstos nesse plano, e incentivou a entrada de empresas multinacionais para promover a industrialização do país, desconsiderando o peso do retorno desse capital posteriormente, via pagamento da dívida ou sua repatriação. Entre 1970 e 1995 a presença do capital internacional no Brasil aumentou dezessete vezes, chegando a 232 bilhões de dólares, conforme gráfico 1.2.

Essa industrialização periférica ocorreu à base de forte compressão salarial a fim de garantir maiores taxas de lucro para as empresas multinacionais, visto que estas se instalaram nos países periféricos em busca de redução de custos. Mesmo na época do “Milagre Econômico”¹⁹, a política salarial foi regressiva como pode ser visto na famosa a

¹⁹ Período entre 1968 e 1973 em que o PIB brasileiro cresceu a uma média de 8,2% ao ano, chegando ao pico de 14% em 1973 (IBGE, 1990).

frase do então Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto: “É preciso fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”.

Gráfico 1.2: Evolução da dívida externa e do IED acumulado no Brasil de 1950 a 1995 em US\$ milhões



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do IBGE e Banco Central²⁰

A Crise do Petróleo da década de 1970 pôs fim ao crescimento brasileiro, de outros países periféricos e de suas políticas “desenvolvimentistas”. Como esses países haviam tomado vultosos empréstimos para financiar o seu desenvolvimento, com a disparada súbita das taxas de juros em função da crise econômica internacional, o Brasil e muitos outros países latino-americanos e africanos endividados encontraram-se em uma crise fiscal na balança de pagamentos, tendo de declarar a moratória na chamada “Década Perdida” dos anos 1980. De 1980 a 1992, a economia brasileira encolheu 17,4%, com taxas de inflação atingindo 500% ao ano, aumento da taxa de desemprego para 18,1% da força de trabalho e aumento da informalidade, passando de 45% para 54% dos postos de trabalho (DUPAS, 1999).

1.3.4. Da década de 1990 até os dias de hoje

Na década de 1990 os países periféricos se viram forçados pelas agências multilaterais a adotar reformas neoliberais para a solução do problema do endividamento. As políticas “desenvolvimentistas” foram substituídas pela adoção da cartilha neoliberal

²⁰ Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/setor-externo/tabelas.html>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/notas/htms/notas.asp>>. Acesso em: 3 mai. 2016.

do Consenso de Washington²¹ no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) baseado nos seguintes pontos: política fiscal baseada em superávit orçamentário do governo; redução das despesas públicas e gastos sociais; controle inflacionário através de altas taxas de juros; desregulamentação da economia; privatização de empresas públicas; e taxa de câmbio livre.

Apesar do controle da inflação, a economia não deslanchou, com o crescimento ficando em uma média de apenas 2,8% ao ano. Os cortes promovidos nos gastos públicos e a privatização de empresas concessionárias de serviço público aumentaram os problemas sociais. A nova moeda nacional sobrevalorizada, o Real (R\$), associada à liberalização da economia aumentou o processo de dependência nacional do capital financeiro mundializado, causando um processo de desindustrialização com aumento das taxas de desemprego (12,3%), conforme pode ser visto a seguir:

[...] o importante é ressaltar que a forma de inserção externa promovida pelo governo FHC, no contexto da dominância financeira da acumulação, significou a inserção subordinada do Brasil na economia mundial, criando uma nova forma das relações de dependência (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 916).

Essas políticas macroeconômicas mudaram em parte durante os governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016) na primeira década do Século XXI, sem que, contudo, reformas estruturais de fato ocorressem. Influenciados pelas condições favoráveis, como a expansão do comércio internacional e a valorização das mercadorias primárias em virtude do crescimento chinês, o governo adotou medidas de estímulo ao crescimento econômico, que ficaram conhecidas por “neodesenvolvimentismo”, baseadas em: retorno dos investimentos públicos através da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES; adoção de políticas de transferência de renda e de aumento do poder aquisitivo do salário mínimo; adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário. Com essas condições nacionais e internacionais favoráveis, a economia brasileira voltou a crescer a uma média de 4% ao ano, atingindo 7,6% em 2010, o desemprego caiu para 6,4%, e 25 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema (BÁEZ, RODELLA, *et al.*, 2015).

²¹ O Consenso de Washington foi um conjunto de políticas econômicas neoliberais promovidas por instituições multilaterais com sede em Washington, tais como o FMI e o Banco Mundial com o intuito de resolver os problemas dos países emergentes e com base nas ideias do economista britânico John Williamson (Williamson, 1990).

Contudo, essas medidas não resolveram a alta dependência do capital financeiro internacional, que agora aportava no país graças ao grau de investimento conseguido junto às agências internacionais de classificação de risco de crédito. Tanto que foi só romper com os ditames neoliberais em período de crise econômica para que esse capital fosse embora, ocasionando as volatilidades política e econômica atuais, que resultaram na destituição parlamentar da presidente Rouseff.

Sampaio Júnior oferece uma boa definição desse período (2012, p. 683):

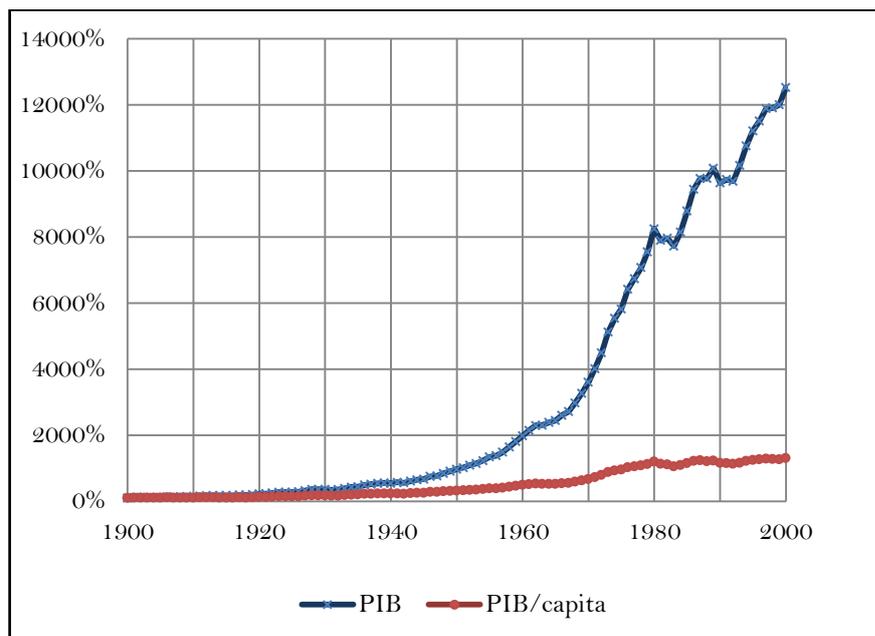
O neodesenvolvimentismo só pode fantasiar sobre a possibilidade de um desenvolvimento capitalista nacional porque ignora os encadeamentos necessários entre concentração e centralização dos capitais, dominância absoluta do capital financeiro sobre o processo de acumulação, lógica de império que preside a ação das potências imperialistas (Estados Unidos à frente), total subordinação da ordem econômica mundial aos imperativos do capital financeiro, incontornabilidade do capital, crise terminal do keynesianismo e tendência à reversão neocolonial nos países que fazem parte da periferia da economia mundial. [...] Existe, portanto, uma incongruência absoluta entre o que o neodesenvolvimentismo pensa ser — uma alternativa qualitativa de desenvolvimento capaz de resolver os problemas renitentes da pobreza e da dependência externa — e o que é de fato: apenas uma nova versão da surrada teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução para os problemas do Brasil.

1.4. A produção do espaço periférico

Dessa forma, apesar da adoção dessas políticas econômicas ao longo do Século XX terem representado um grande crescimento da economia brasileira, elas não representaram de fato um rompimento com o modelo de desenvolvimento dependente, não ocasionando uma transformação estrutural da sociedade brasileira e de seu fosso social. Muito pelo contrário, ao longo desse século, o crescimento do PIB brasileiro foi da ordem de 10 vezes a do PIB per capita, pois enquanto o primeiro cresceu em 12.526%, o segundo cresceu apenas 1.268%, conforme gráfico 1.3.

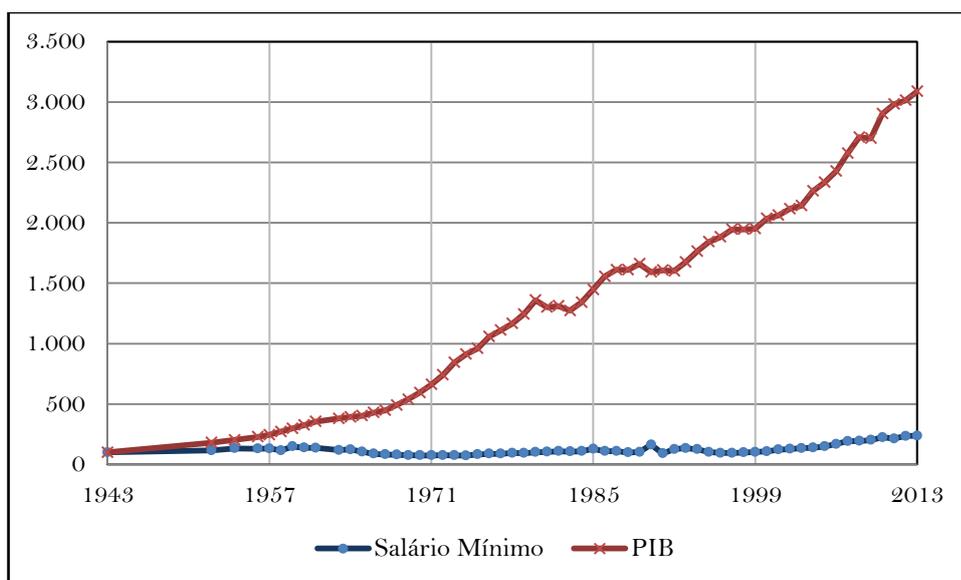
Essa diferença entre crescimento econômico e sua distribuição social pode ser vista também ao compararmos o crescimento do PIB vis a vis o aumento real do salário mínimo. Considerando o ano de 1943, ano da Consolidação das Leis do Trabalho, como ano inicial e o ano final de 2013, o salário mínimo aumentou em 2,37 vezes descontada a inflação. No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 31 vezes, conforme gráfico 1.4.

Gráfico 1.3: Evolução do PIB e do PIB per capita no Brasil no Séc. XX.



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do IBGE²².

Gráfico 1.4: Evolução do PIB e do Salário Mínimo no Brasil de 1943 a 2013.



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do IBGE, Banco Central e Portal Brasil²³.

O país apresenta uma das piores distribuições de renda do mundo, altamente concentrada nos extratos mais elevados. Segundo dados do IBGE, em 2011 os 10% mais

²² Dados disponíveis em:

<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_indice.xls>. Acesso em: 18 abr. 2016.

²³ Índice de correção IPC-SP da Fipe. Dados disponíveis em:

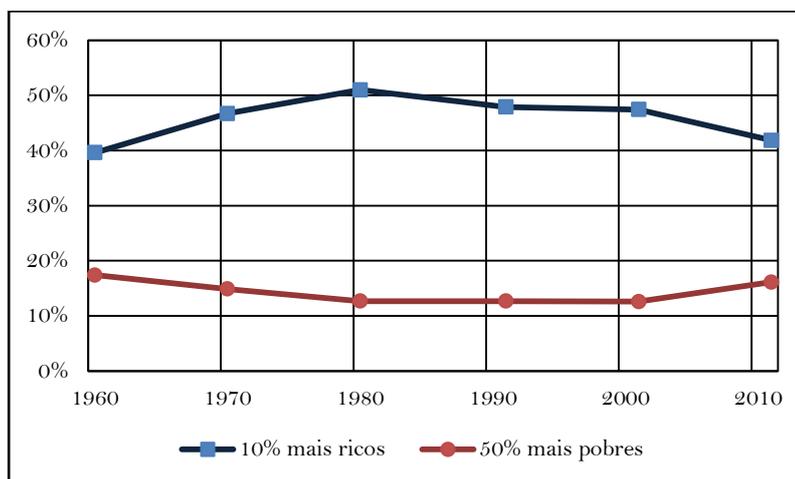
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_indice.xls>,

<<https://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>> e

<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

ricos detinham 41,8% da renda nacional, enquanto que os 50% mais pobres ficavam com apenas 16,1%, conforme gráfico 1.5. Mesmo a volta aos gastos sociais do “neodesenvolvimentismo” não foram suficientes para alterar os níveis de concentração de renda, apenas se igualando aos níveis da década de 1960.

Gráfico 1.5: Concentração de renda no Brasil entre 1960 e 2010.



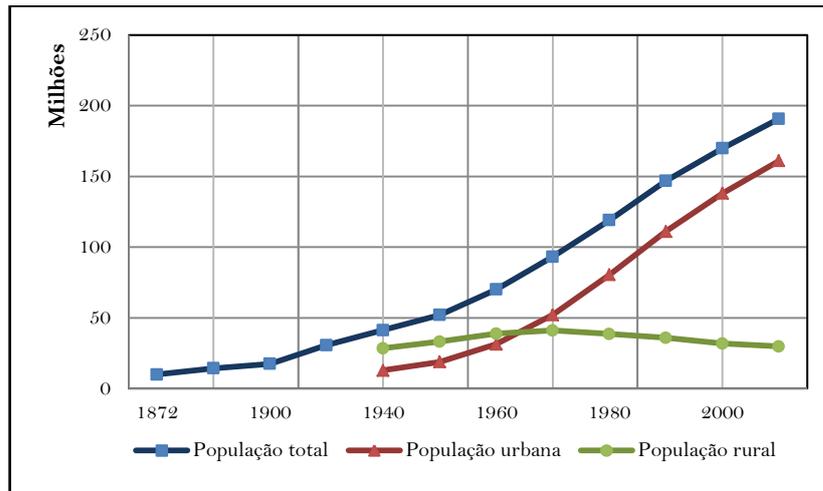
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do IBGE, 1990 e IPEA²⁴.

Todo esse investimento no desenvolvimento econômico, associado à migração do campo, refletiu-se na rápida urbanização do país ao longo do Século XX. No início do Século, apenas 10% da população morava nas cidades (IBGE, 1990). Na década de 1940, a concentração de investimentos e industrialização, localizada, principalmente, na Região Sudeste, começou a reverter esse fenômeno. Na década de 1970 o crescimento urbano atingiu o pico de 5,2% ao ano e a população urbana ultrapassou a rural. Atualmente 84,4% da população brasileira é urbana, sendo que as 27 regiões metropolitanas e os maiores municípios brasileiros concentram 40% do total (IBGE, 2011).

Do ponto de vista urbano, isso resultou em cidades extremamente desiguais, onde 6,6 milhões de famílias não possuíam moradia, 11% dos domicílios urbanos não tinham acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estavam ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário no ano de 2000, segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2004). Esses problemas são piores nas Regiões Metropolitanas, que concentram 1/3 desse déficit habitacional e 80% dos domicílios em favela.

²⁴ Dados disponíveis em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em: 18 Abr. 2016.

Gráfico 1.6: Evolução da população brasileira total, urbana e rural de 1872 a 2010.



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do IBGE, 1990.

O sociólogo Francisco de Oliveira (2003) chama esse processo de “urbanização sem industrialização”, pois, em função das condições de acumulação, existe uma disputa pelo escasso capital entre os setores industrial e de serviços, sendo que o primeiro não consegue superar o segundo. Dessa forma, apesar dos investimentos na industrialização, o setor industrial não consegue absorver a mão-de-obra disponível. O resultado é um anárquico crescimento urbano, baseado na expansão do setor terciário para absorver o exército de reserva de mão-de-obra. Dessa forma, o setor informal da economia, aquele no qual as relações de trabalho não são reguladas pela lei, acaba por ter importância igual ou superior ao formal. Dessa forma:

A desigualdade [...] é produto antes de uma base capitalística de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial e a conversão da economia pós-anos 1930, que da existência de setores “atrasado” e “moderno” (OLIVEIRA, 2003, p. 60).

A industrialização escassa e com “baixos salários” resultou por consequência em uma “urbanização com baixos salários”, nas palavras de Maricato (1996, p. 9), com a população de baixa renda se submetendo a morar em condições precárias de habitabilidade, na maior parte das vezes na informalidade em cortiços, favelas e loteamentos irregulares periféricos, chegando a 50% da população de nossas metrópoles.

1.4.1. A Região Metropolitana e o Município de São Paulo

A aglomeração metropolitana paulistana – definida legalmente como Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é um típico exemplo de metrópole resultante desse processo de desenvolvimento dependente. É a maior concentração urbana brasileira com

uma população de 19.683.975 (10% da população nacional), cuja maioria (11.253.503) mora na capital, o Município de São Paulo (MSP), conforme dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011). Apesar da grande concentração de atividades econômicas²⁵, a distribuição de renda é bastante desigual, com 43% dos domicílios localizados na faixa inferior a três salários mínimos (R\$1.530,00) e apenas 6% na faixa superior a vinte (R\$ 10.200,00) (*ibid.*).

Composta por 39 municípios, ela é resultado da concentração maciça de investimentos das políticas desenvolvimentistas na Região Sudeste do país a partir da década de 1940. Com a escassez do capital, esse processo ocorreu em detrimento das regiões mais pobres do país (principalmente Norte e Nordeste), resultando em um desenvolvimento desigual e na migração de um grande contingente populacional destas áreas preteridas para as metrópoles do Sudeste (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo).

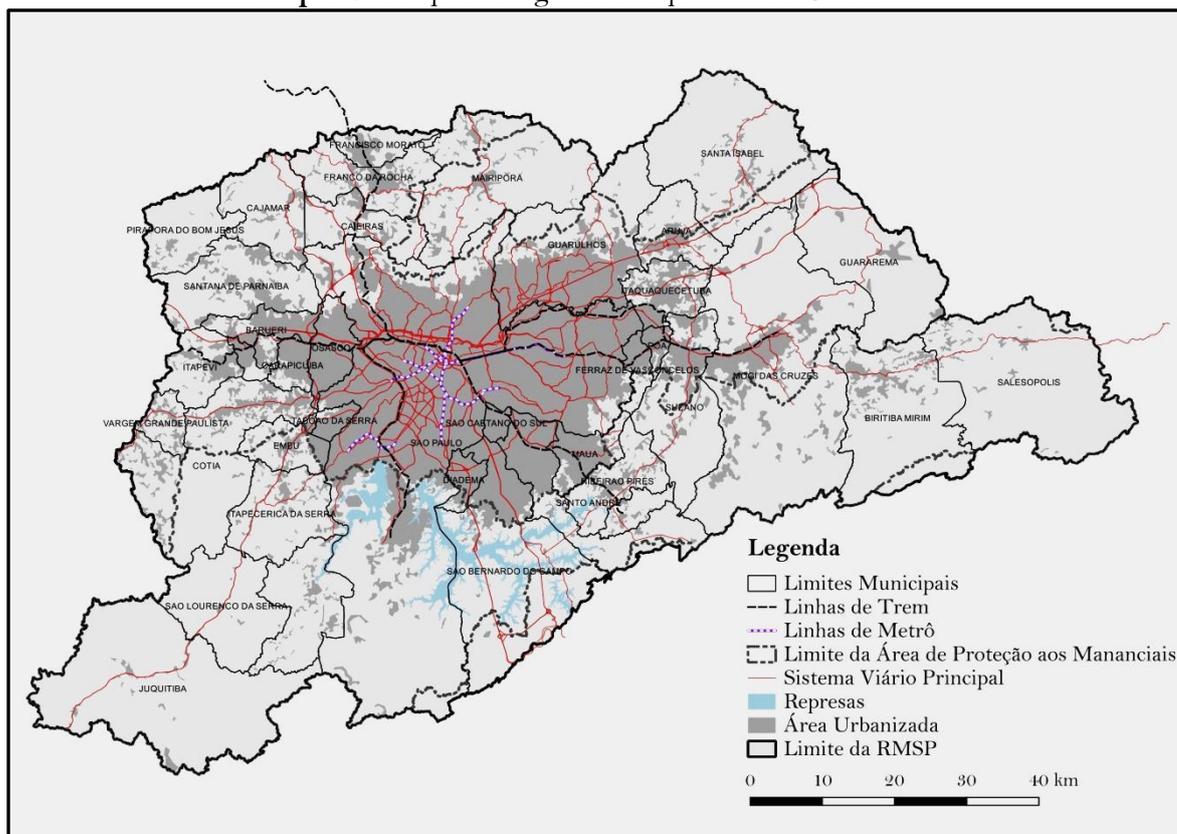
No período do ciclo econômico cafeeiro, o capital acumulado foi investido na indústria nascente e a concentração industrial nessa região criou as condições para a instalação da indústria pesada de capital multinacional, principalmente do ramo automobilístico, acentuando o processo de metropolização a partir da década de 1950. Isso resultou em uma concentração cada vez maior da produção e do emprego industrial nacional até a década de 1970. A partir desta década, em função dos investimentos do II PND e de uma legislação ambiental restritiva, começou a ocorrer uma desconcentração industrial em direção ao interior do Estado e para outras regiões do país, ocasionando um aumento do peso do Setor Terciário na base econômica paulistana.

Como suporte a esse processo de desenvolvimento econômico, o Poder Público concentrou os investimentos em infraestrutura e serviços essenciais na região central, área de concentração das atividades produtivas, visto que o desenvolvimento dependente gera uma escassez de capital. Segundo Villaça (1998; 2011), o resultado desse processo foi a estruturação de um espaço urbano altamente diferenciado e segregado, com os estratos de alta renda ocupando as áreas centrais, melhor providas de empregos, acessibilidade, infraestrutura e serviços (definido por ele como o Quadrante Sudoeste, para o caso de São Paulo²⁶), enquanto que os setores de menor renda foram “expulsos” para a periferia, para áreas menos privilegiadas do ponto de vista de provisão desses fatores.

²⁵ Em 2010 o PIB da RMSP foi de R\$ 732.910.402,00 e do MSP R\$ 450.491.988,00, correspondendo respectivamente a 19% e 12% do PIB nacional (IBGE, 2011).

²⁶ Segundo Villaça (2011), o Quadrante Sudoeste é a região em São Paulo que concentra as classes sociais de mais alta renda. A sua definição varia, conforme os dados selecionados. Para efeito desse trabalho, definimos

Mapa 1.1: Mapa da Região Metropolitana de São Paulo.



Fonte: Elaboração do autor a partir de bases do CESAD, 2002 e EMPLASA, 2010.

A ascendência de um grande exército de reserva de mão-de-obra e a industrialização com baixos-salários resultou na formação da precariedade habitacional-urbana, pois essa população teve de buscar alternativas habitacionais fora do mercado imobiliário formal, nos cortiços, favelas e loteamentos irregulares, muitas vezes em regiões inadequadas à urbanização do ponto de vista ambiental (MARTINS, 2006). A parcela da população de baixa renda, que conseguiu acessar os programas públicos de habitação social, acabou morando em conjuntos habitacionais periféricos, em regiões desprovidas de infraestrutura e de serviços urbanos e com dificuldades de acesso. Dessa forma, grande parte do habitat resultante da população de baixa renda apresenta um grande nível de precariedade e condições urbanas inadequadas.

A partir do período recessivo dos anos 1980, as taxas de desemprego aumentaram, resultando na diminuição da renda para grande parte dos trabalhadores assalariados, agravando esse quadro (EMPLASA, 2004). A reestruturação econômica dos anos 1990 e o

como aqueles distritos municipais que apresentam mais de 40% dos seus domicílios com rendimento superior a 10 salários mínimos em 2010 e se localizam a sudoeste do centro, a saber: Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Moema, Morumbi, Pinheiros, Santo Amaro e Vila Mariana.

ajuste ao neoliberalismo imposto pelas agências multilaterais (FMI, BID, BIRD) pioraram ainda mais essa situação, ampliando a distância entre trabalhadores qualificados, capazes de assimilar novos métodos e processos de trabalho, e aqueles com baixa escolaridade, que não se adaptaram às novas exigências do mercado de trabalho.

Entre 1991 e 2000, a participação de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza passou de 9,4 para 14% na RMS (*ibid.*), enquanto que a taxa de desemprego subiu de 8,7 para 16,9% entre 1987 e 2005 (SEADE-DIEESE, 2017). Esse fato aumentou a precariedade do habitat, pois entre 1980 e 2000, a população favelada do Município de São Paulo passou de 3,5 para 11,2% da população (CARDOSO e MOREIRA, 2004).

Por outro lado, os altos investimentos do Poder Público e da iniciativa privada para adequar a metrópole ao paradigma da “Cidade Global” ²⁷, acabaram por sobrevalorizar ainda mais o já valorizado Quadrante Sudoeste da metrópole, que conforme já mencionado, concentra infraestrutura, emprego e as camadas de alta renda, aumentando o processo de “expulsão” da população de baixa renda (NOBRE, 2000; NOBRE e BONFIM, 2002; FERREIRA, 2003; FIX, 2004).

Entre 1991 e 2000, os distritos que concentraram investimentos no setor terciário perderam juntos 76 mil residentes (decréscimo de 2,6% a.a.) em função das alterações de uso do solo que o grande investimento imobiliário desse setor tem ocasionado (NOBRE, 2008). Por outro lado, a concentração dessas atividades nesse quadrante acentuou também a “decadência” do centro histórico, resultando em 600 mil metros quadrados de área útil comercial vaga. Entre 1991 e 2000, os 10 distritos que formam a coroa central perderam juntos cerca de 100 mil residentes (decréscimo de 2,0% a.a.), resultando em 46.638 imóveis inutilizados (vagos e fechados).

Enquanto isso, os distritos e municípios periféricos ganharam 360 mil habitantes, com taxa de crescimento médio de 6,3% ao ano, muito superior à média da metrópole (1,6%). Esse crescimento aumentou a precariedade do habitat, na medida em que boa parte dele ocorre em áreas inadequadas à urbanização do ponto de vista ambiental, como nas proximidades da Serra da Cantareira, da Represa de Guarapiranga e da Área de Proteção Ambiental do Carmo.

²⁷ Cidade Mundial ou Global foi um conceito criado pelo urbanista inglês Peter Hall (1966) para definir as aglomerações urbanas dos países capitalistas centrais que concentravam grande parte da produção econômica mundial ou de seu controle. Posteriormente esse conceito foi alargado pelos pesquisadores John Friedmann e Goetz Wolff (1982) para abarcar as metrópoles dos países semiperiféricos responsáveis pela expansão do sistema capitalista para sua periferia. No final da década de 1990, as discussões sobre a cidade mundial ou global fomentaram o debate acadêmico crítico brasileiro, principalmente paulistano, quer seja nas transformações das economias urbanas em curso, quer seja nas modificações do processo de produção da cidade, ou ainda na utilização do discurso da globalização como mote ideológico para justificar a atuação de abertura de novas frentes de expansão do capital imobiliário, conforme os trabalhos de: ABLAS, 1993; SANTOS, 1994; NOBRE, 2000; KOULIOUMBA, 2002; FERREIRA, 2003; FIX, 2004.

Para o Município de São Paulo, estudos recentes da Secretaria Municipal de Habitação estimam que ao menos 25,8% dos domicílios paulistanos apresentam algum tipo de situação de precariedade (SÃO PAULO, 2016a). Dos 3,6 milhões de domicílios, 445 mil são em favelas (12,4%), 385 mil em loteamentos irregulares (10,7%), 80 mil em cortiços (2,2%) e 20 mil em conjuntos habitacionais irregulares (0,5%). Esse número corresponde grosso modo ao montante de 29% de domicílios que se encontravam na faixa de rendimento inferior a dois salários mínimos (R\$ 1.200,00) em 2010 (IBGE, 2011).

Analisando-se os mapas a seguir é possível visualizar esse fenômeno da diferenciação urbana, da segregação socioespacial e da concentração de infraestrutura em São Paulo. Ao mapearmos a localização dos distritos municipais que apresentam mais de 40% de seus domicílios com rendimento médio superior a dez salários mínimos é possível averiguar a sua concentração no Quadrante Sudoeste da cidade, tal qual relatado por Villaça (*op. cit.*). No mapa 1.2 é possível ver que boa parte do sistema viário estrutural da cidade está concentrada nessa região. A mesma coisa se averigua no sistema de transporte coletivo: das cinco linhas do metrô, quatro estão inseridas em grande parte nesse quadrante, três das seis linhas de trem e os cinco principais corredores de ônibus passam por ela. Essa área também é a que concentra a maior parte dos empregos formais da cidade, com densidades variando de 80 a 650 empregos por hectare, enquanto que na Zona Leste extrema, mal chega a 15 empregos por hectare, conforme mapa 1.3.

Com relação ao esgotamento sanitário, essa concentração já não é tão significativa, pois boa parte do município apresenta uma boa rede coletora de esgotos. Contudo, é possível ver que a periferia apresenta um menor número de domicílios conectados à rede, de 79 a 89%, conforme mapa 1.4. Já com relação à rede de telefonia fixa, essa diferenciação socioespacial volta a ser notável, com o Quadrante Sudoeste apresentando mais de 85% dos domicílios atendidos, enquanto que a periferia apresenta menos de 65%, conforme mapa 1.5.

Quase todos os bairros exclusivamente residenciais de baixa densidade estão inseridos nesse quadrante, conforme mapa 1.6, enquanto que a maior parte dos assentamentos precários de favelas, núcleos urbanizados e loteamentos irregulares se encontram na periferia, com pode ser visto no mapa 1.7. Isso tem reflexos na densidade demográfica: os distritos que contêm os bairros residenciais da elite estão entre os que apresentam menor densidade²⁸, enquanto que os distritos periféricos que concentram a

²⁸ Sendo eles: Morumbi (40 habitantes por hectare); Butantã (41 habitantes por hectare) e Alto de Pinheiros (57 habitantes por hectare).

precariedade habitacional apresentam a maior densidade²⁹, junto com os distritos mais verticalizados da área central³⁰, como pode ser visto no mapa 1.8.

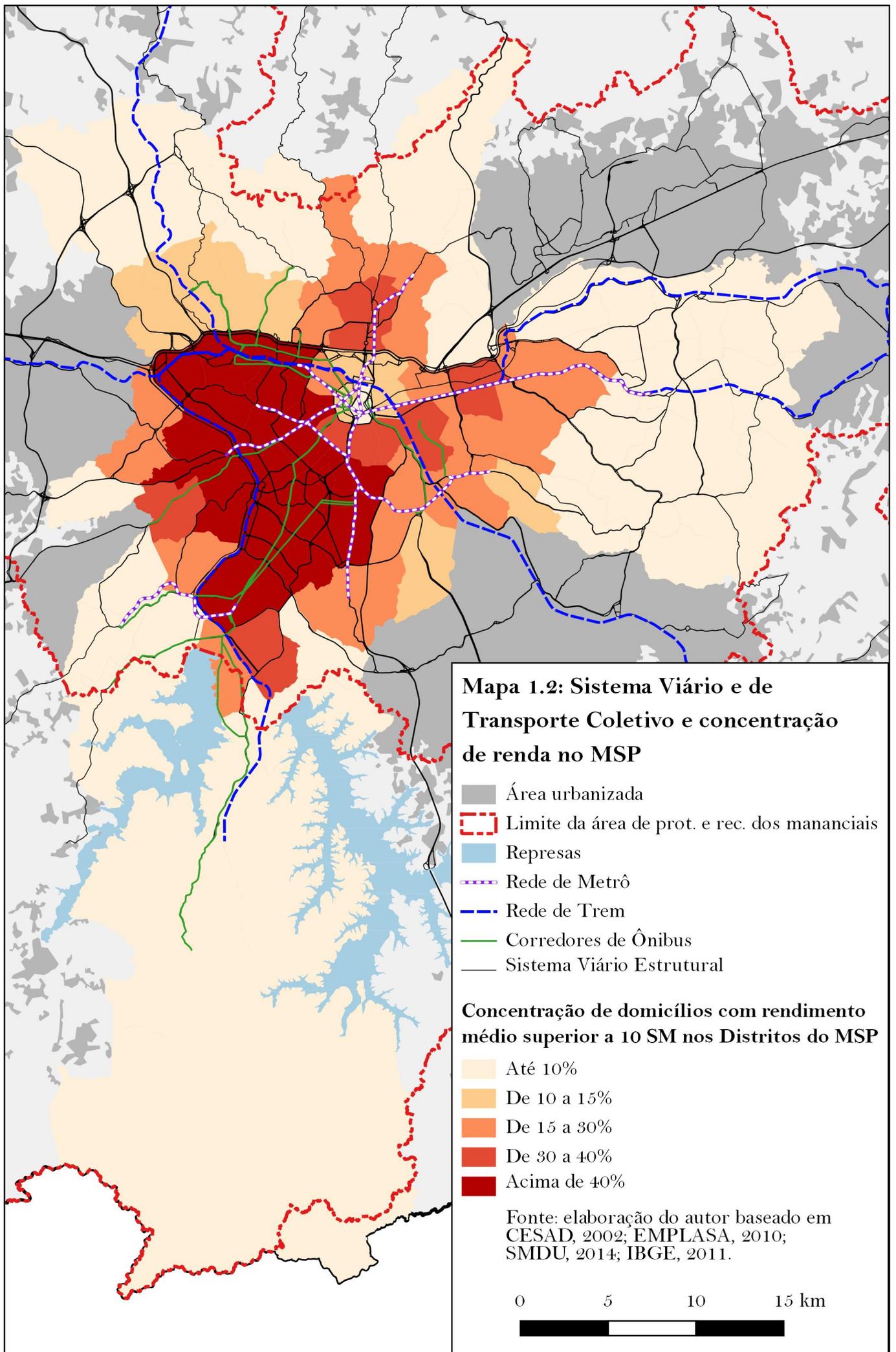
A concentração da população segue este padrão centrífugo, com os distritos com mais de 150 mil residentes localizados na periferia da cidade, enquanto os distritos mais centrais e do Quadrante Sudoeste apresentam menos de 70 mil habitantes, como no mapa 1.9. Por fim, esse padrão socioespacial também se reflete em relação à raça, pois o mapa 1.10 mostra que os distritos do Quadrante Sudoeste apresentam a menor concentração de população com raça autodeclarada como não-branca (menos de 20%), enquanto que nos distritos periféricos a concentração é a maior (acima de 40%).

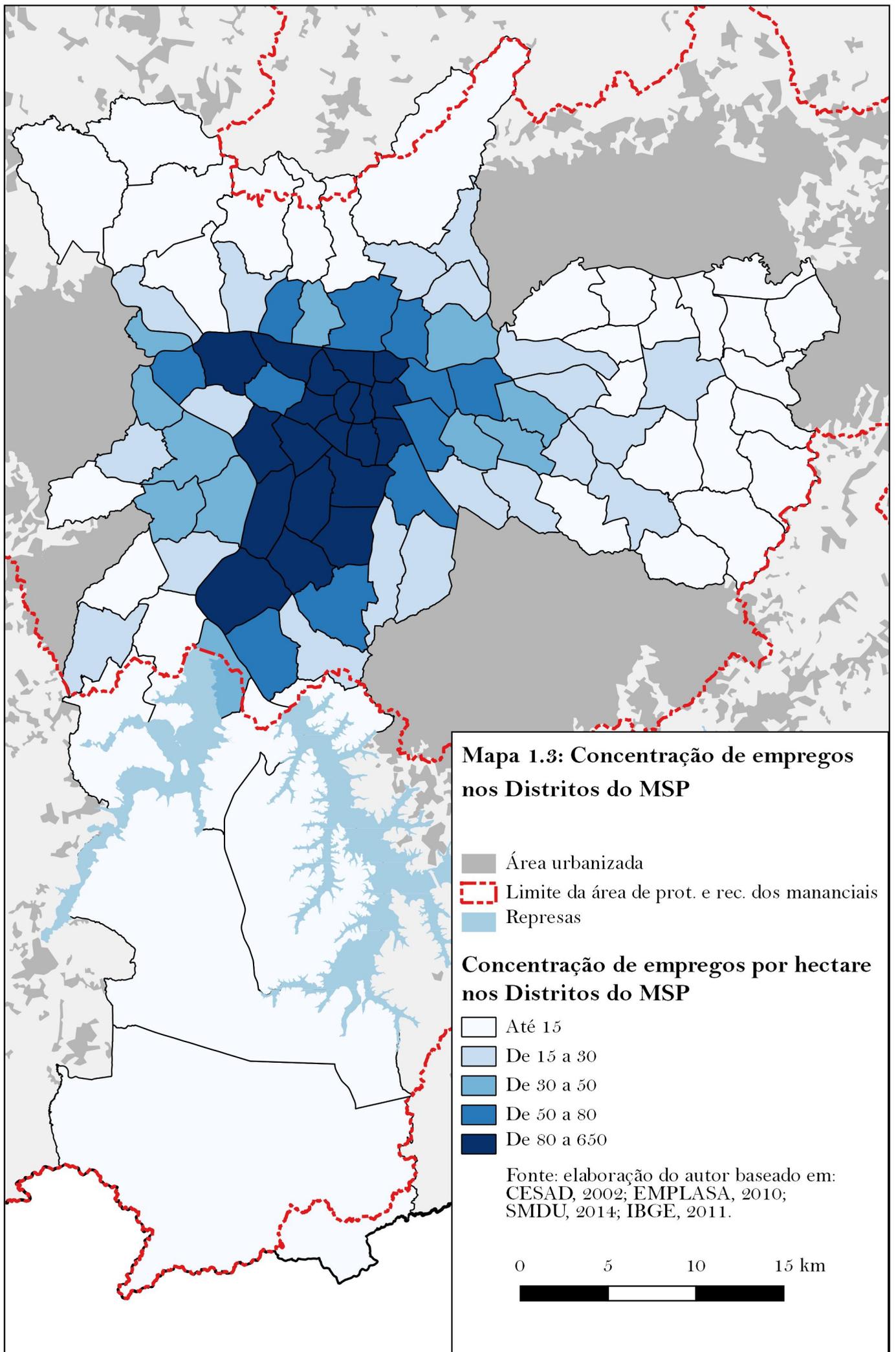
Essa diferenciação na estruturação urbana fica evidente ao compararmos os bairros do Jardim Guedala (figura 1.3) no Distrito do Morumbi e Parque Santa Madalena/Jardim Elba (figura 1.4) no de Sapopemba. O primeiro está localizado na Zona Oeste do Município (Quadrante Sudoeste), representando um dos principais bairros exclusivamente residencial de baixa densidade da elite paulistana (20 habitantes por hectare), com renda média de R\$ 7.600,00 e baixíssima vulnerabilidade social³¹. Já os segundos são bairros populares periféricos, localizados na Zona Sudeste, divisa com o Município de Santo André, com renda média de R\$ 1.250,00, densidades demográficas variando de alta a muito alta (de 287 a 1.159 habitantes por hectare), vulnerabilidade social média e alta, principalmente nas favelas que lá se encontram (favelas da Elba, São Cosme e Damião).

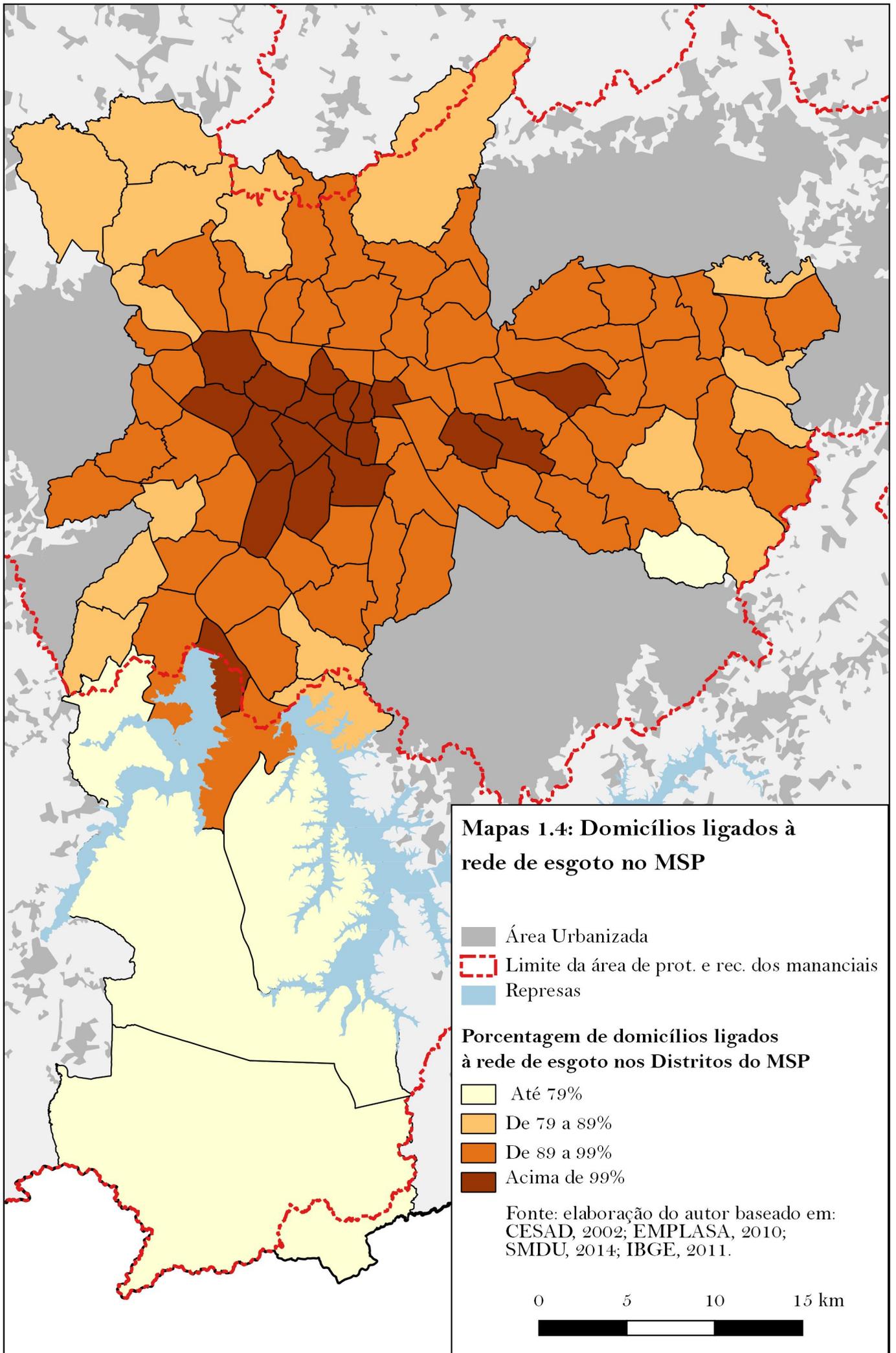
²⁹ Vila Jacuí (172 habitantes por hectare); Itaim Paulista (184 habitantes por hectare); Lajeado (186 habitantes por hectare); Capão Redondo (195 habitantes por hectare); Sapopemba (209 habitantes por hectare); Cidade Ademar (216 habitantes por hectare);

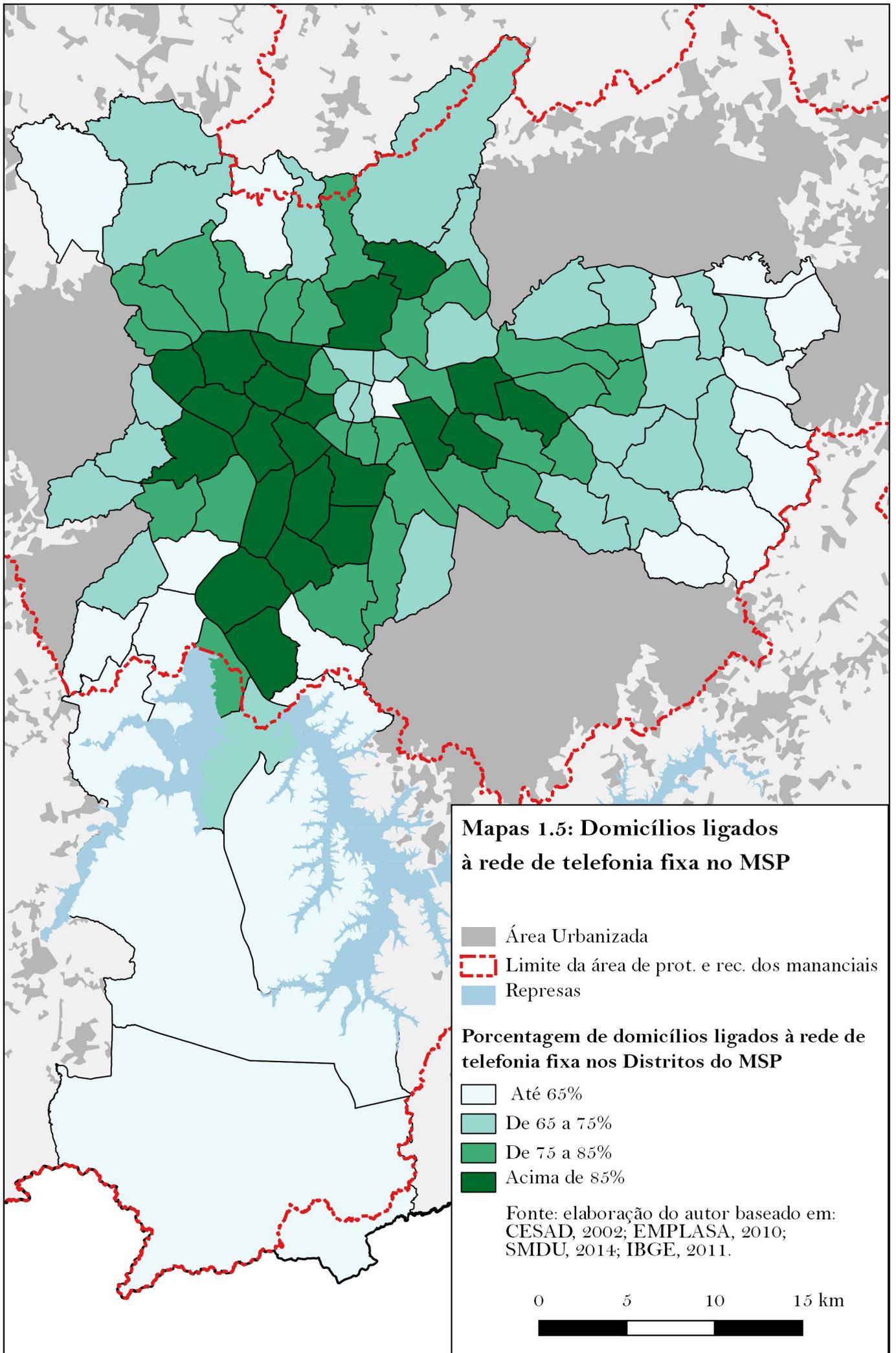
³⁰ Perdizes (175 habitantes por hectare); Liberdade (189 habitantes por hectare); Santa Cecília (223 habitantes por hectare); República (238 habitantes por hectare) e Bela Vista (256 habitantes por hectare).

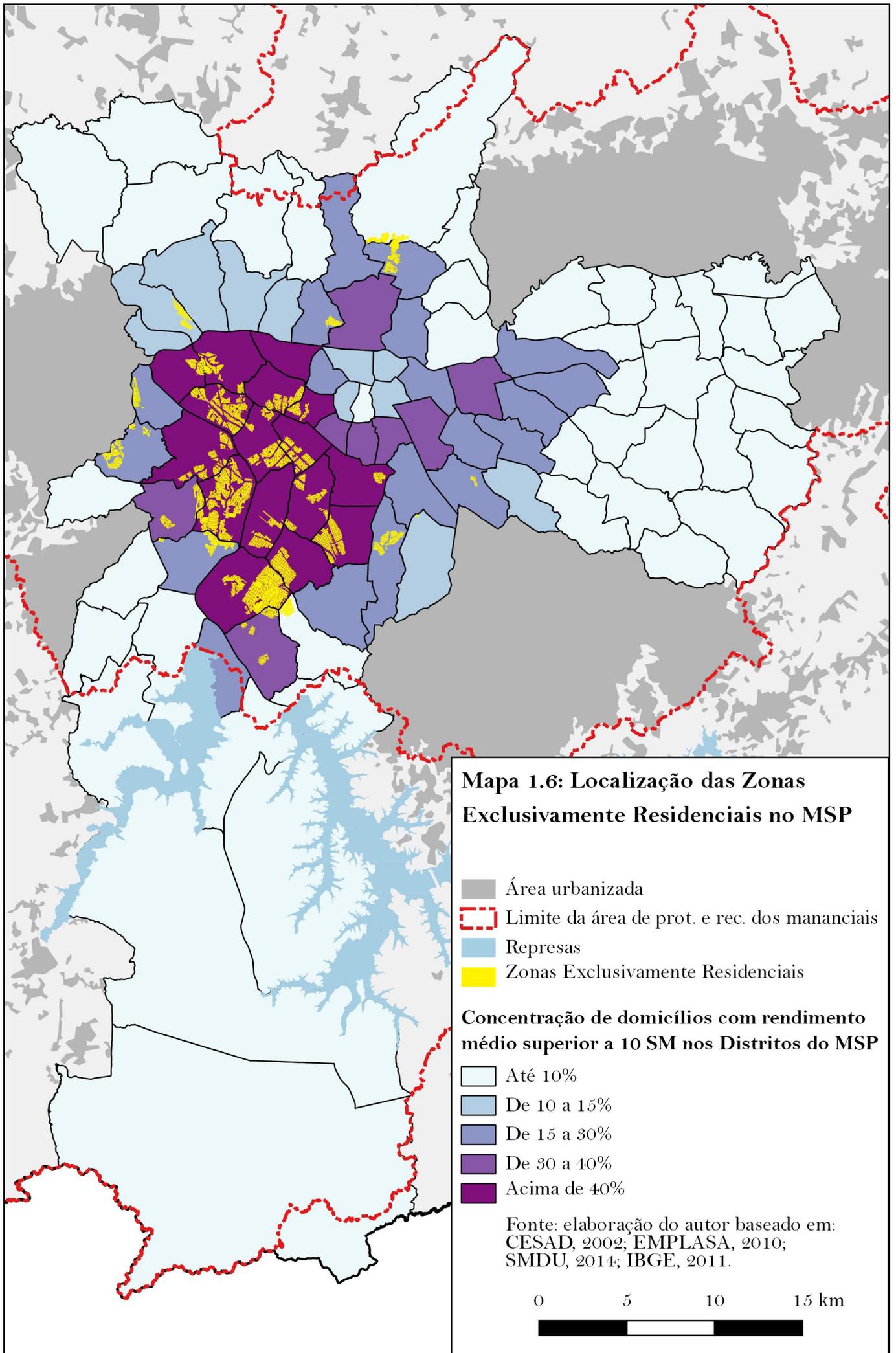
³¹ O IPVS é um índice desenvolvido pela Fundação Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) composto por indicadores demográficos e socioeconômicos (renda domiciliar per capita, idade média das pessoas responsáveis pelo domicílio, rendimento médio da mulher responsável pelo domicílio, porcentagem de: domicílios com renda domiciliar per capita até um quarto e até meio salário mínimo; pessoas responsáveis pelo domicílio alfabetizadas; pessoas responsáveis pelo domicílio com 10 a 29 anos; de mulheres responsáveis pelo domicílio com 10 a 29 anos; de crianças de 0 a 5 anos), através do qual os setores censitários são divididos em sete grupos de vulnerabilidade (baixíssima, muito baixa, baixa, média, alta e muito alta, alta (rurais)). Disponível em: <<http://indices-ilk.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

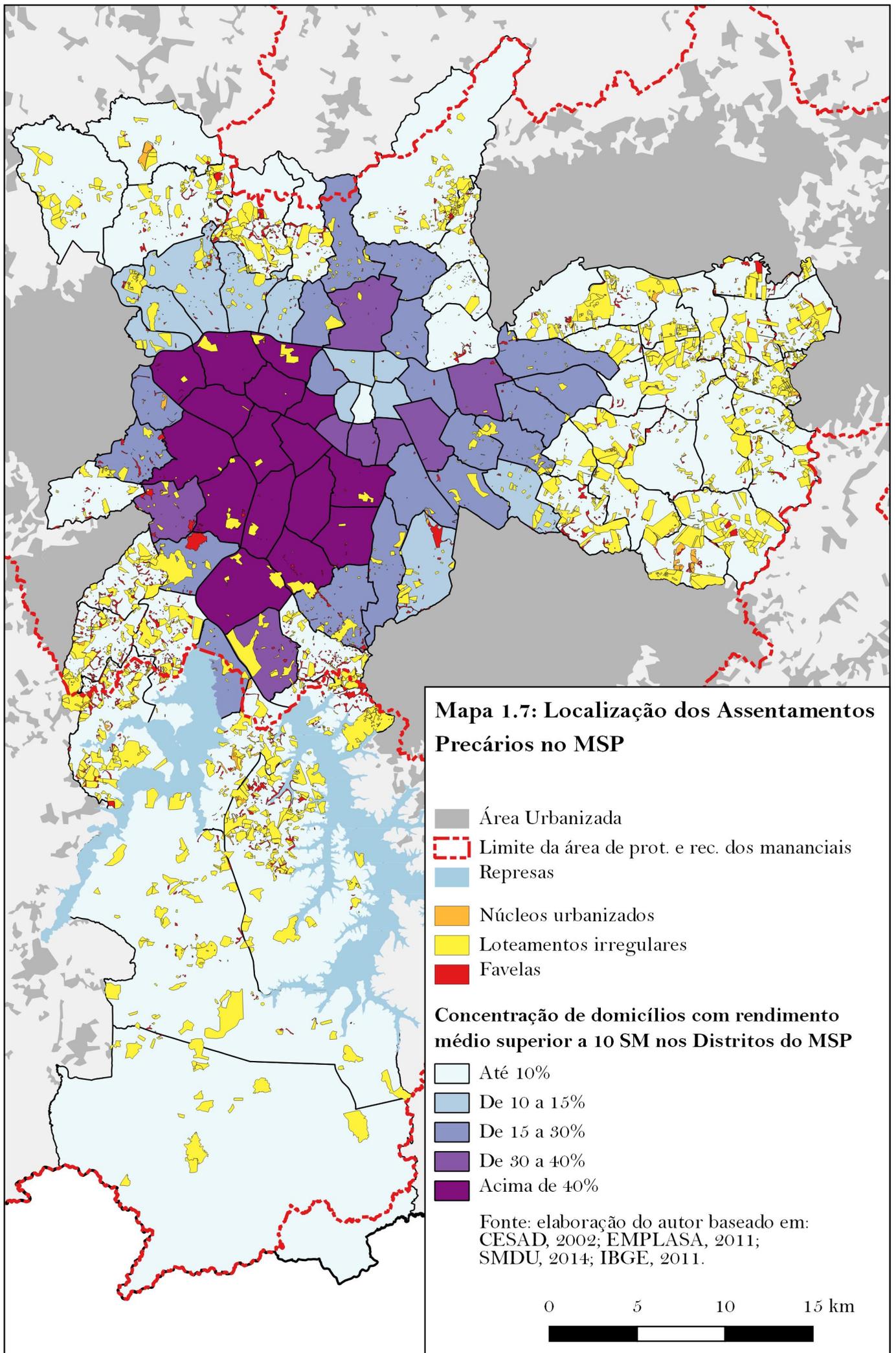


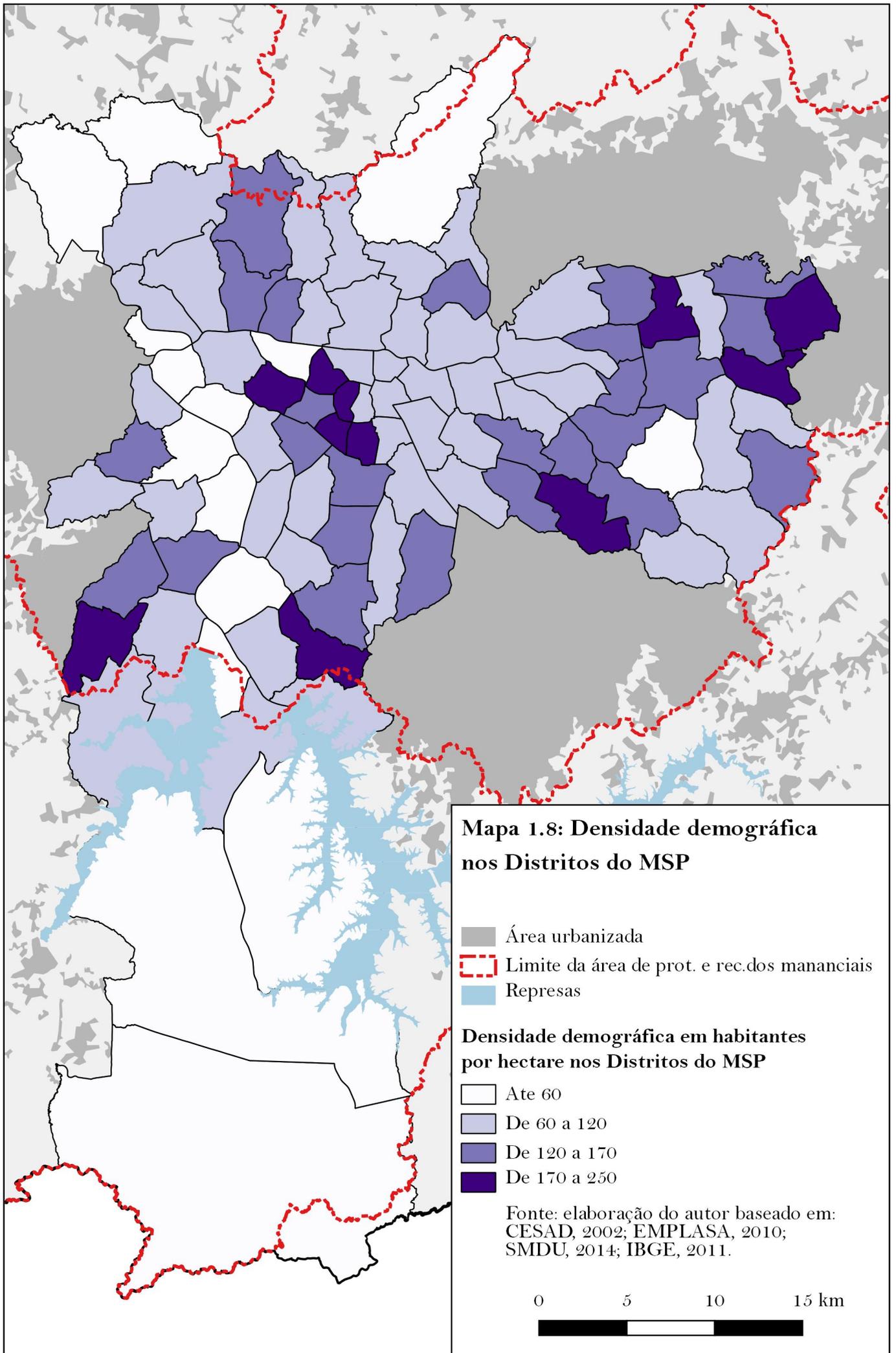


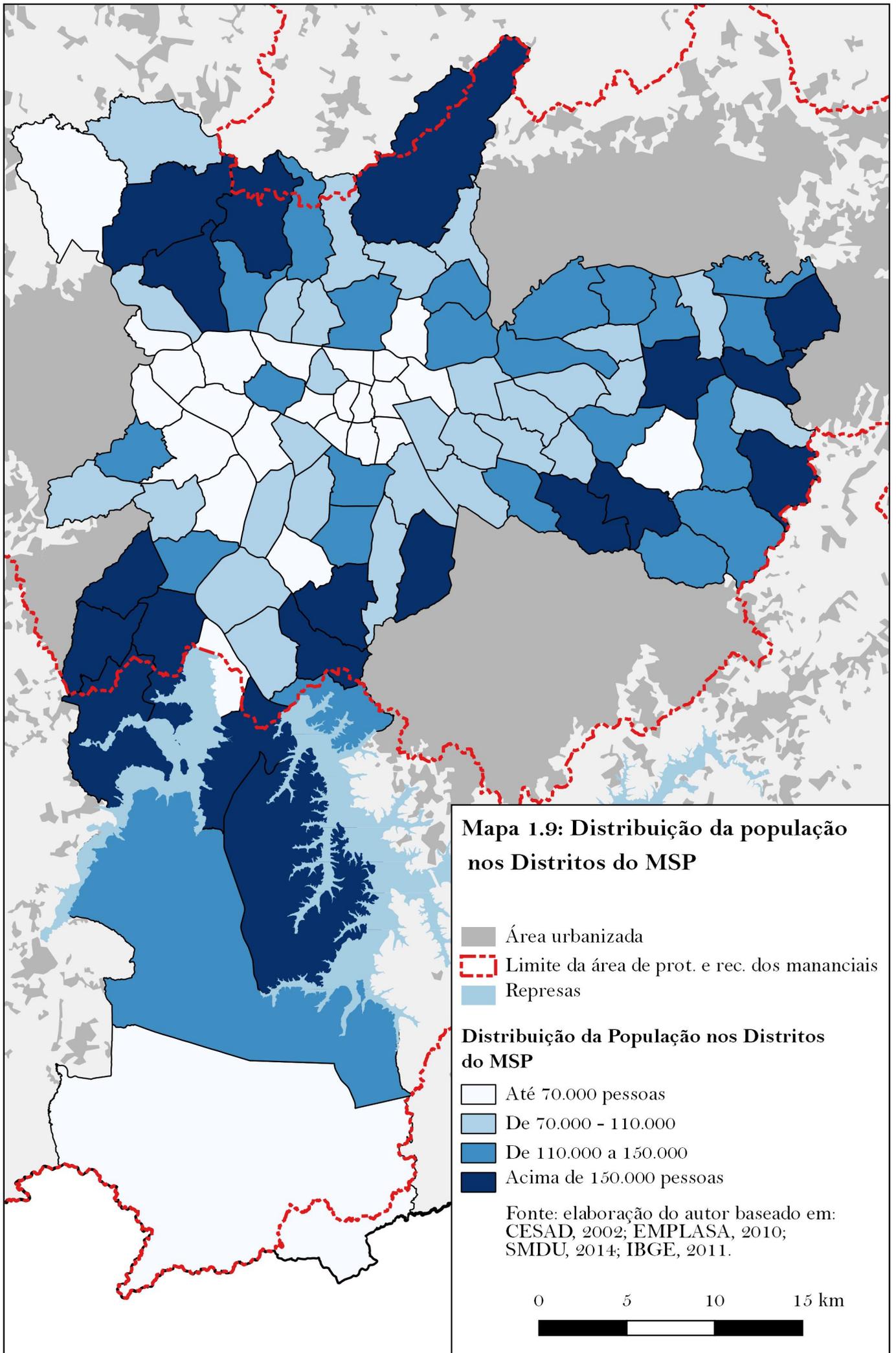


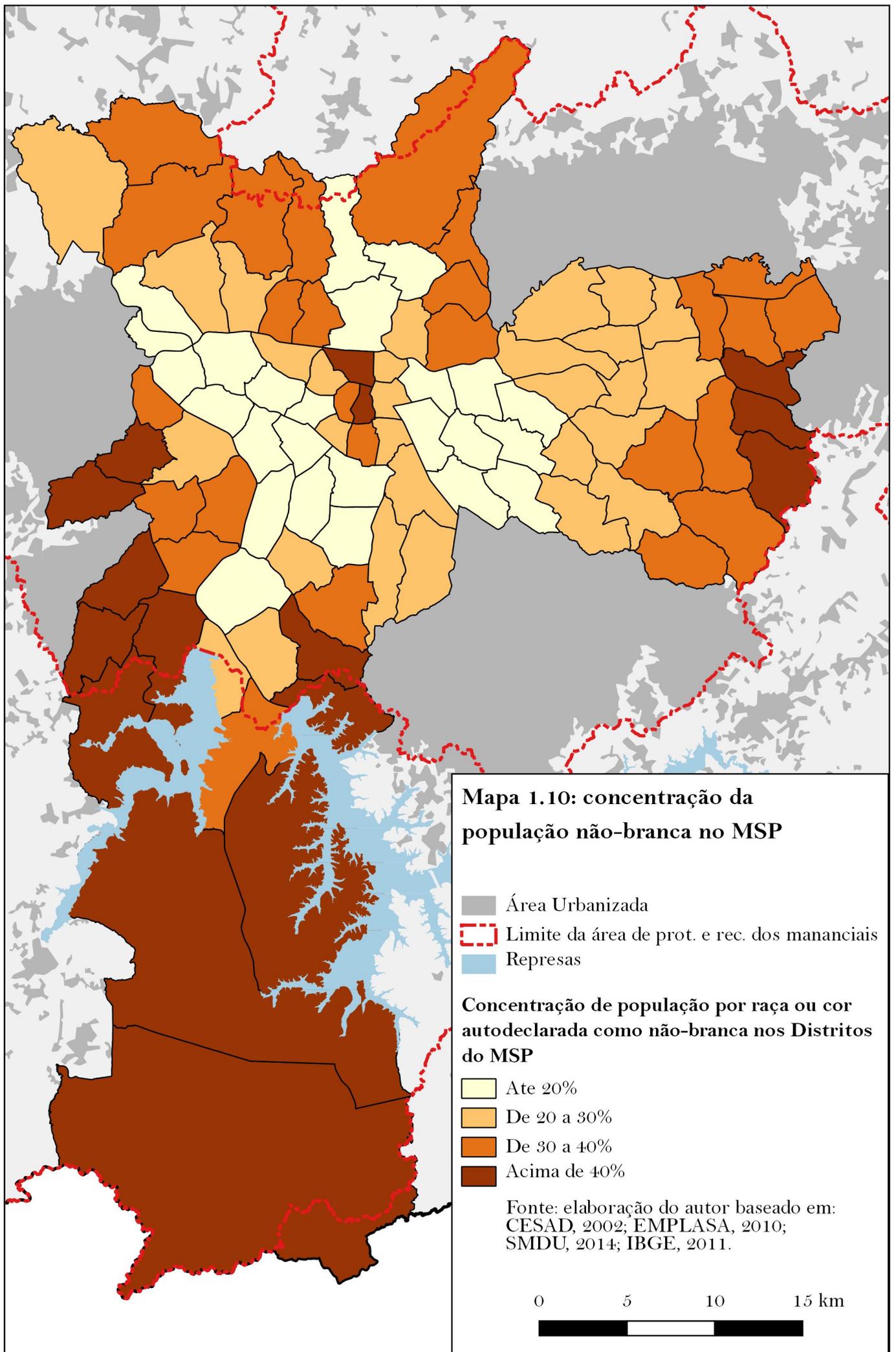












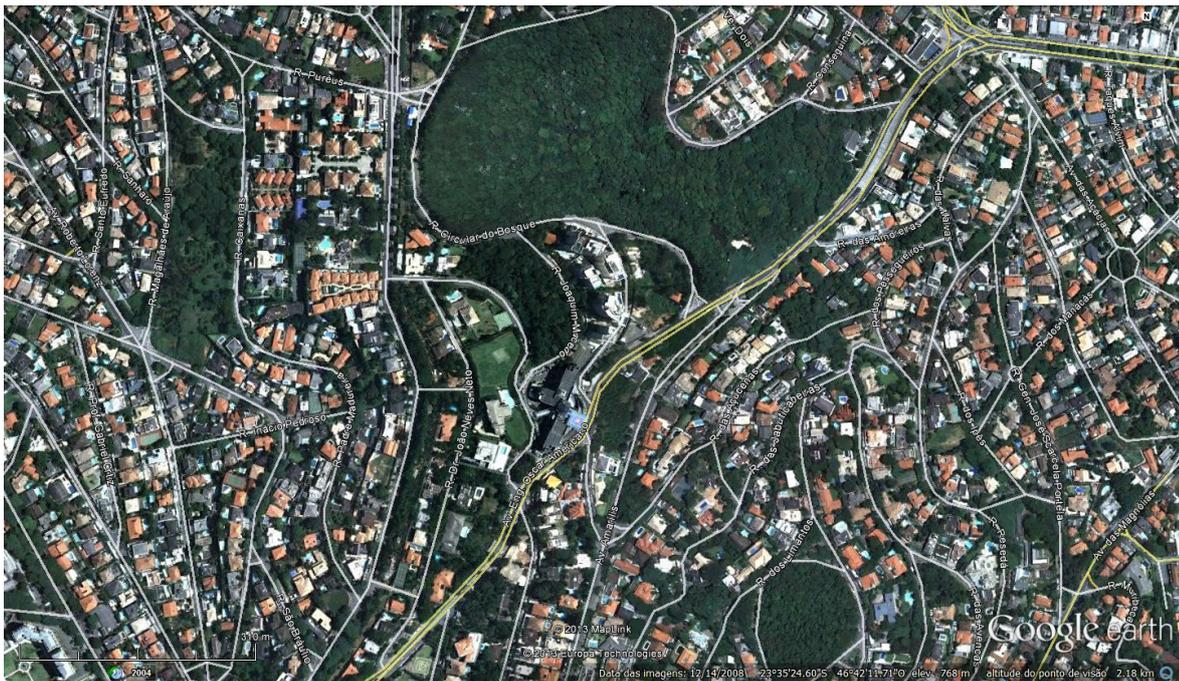
Enquanto no primeiro há uma grande quantidade de área pública e vegetada (mais de 40% da área), ruas com largura de doze metros, calçadas com largura de dois metros e meio, lotes grandes com 550 metros quadrados em média, os segundos apresentam menos de 20% de áreas livres, pouquíssima vegetação, rua com largura de seis metros, calçadas de meio metro e lotes pequenos, com oitenta metros quadrados em média. A maior parte das áreas livres é ocupada pelas favelas, em áreas de altíssima declividade ou nas várzeas inundáveis dos córregos.

Dessa forma, a cidade de São Paulo representa um dos exemplos mais típicos da produção paradoxal do espaço no capitalismo periférico. Em primeiro lugar, a concentração populacional ocorre na periferia, o lugar “deixado” para os pobres morarem, onde há uma carência crônica de infraestrutura e de serviços. Enquanto, isso as áreas mais centrais, dotadas de todos os equipamentos e infraestrutura, estão cercadas por bairros residenciais de baixa densidade da elite. Provavelmente, nenhuma outra metrópole do mundo apresenta tantos bairros exclusivamente residenciais de baixa densidade (abaixo de 60 habitantes por hectare) tão próximo assim da área central (menos de oito quilômetros) ³². Esse modelo vai contra todas as teorias do urbanismo contemporâneo, que definem que essas áreas mais centrais devem apresentar densidades elevadas e uso misto para otimizar a utilização dessa infraestrutura e equipamentos.

A intensa concentração de empregos e de serviços na região central, incluindo o Quadrante Sudoeste, em oposição à concentração da população pobre na periferia ocasiona o caos no sistema de mobilidade metropolitano, com um enorme número de viagens pendulares diárias, na ordem de 34 milhões segundo a última Pesquisa Origem-Destino de 2007, sendo que 1/3 dessas viagens foram feitas pelo modo coletivo de transporte e 1/3 a pé, justamente pelos estratos de menor renda (COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO, 2008).

³² Não fizemos uma pesquisa acurada a respeito, mas tomamos como base os dados do *Density Atlas* desenvolvido por professores, pesquisadores e estudantes de arquitetura e planejamento urbano do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT, 2011). Alguns dados demonstram densidades brutas bastante elevadas comparadas a bairros de São Paulo, como por exemplo: o Ensanche de Barcelona (359 hab./ha), Distrito 8 na Quinta Avenida, Nova Iorque (459 hab./ha), Quadra 401 de Plaine Monceau, Paris (970 hab./ha), Centro Urbano Presidente Miguel Alemán, Cidade do México (1.080 hab./ha) e o Conjunto She Ti Fung Wo, Hong Kong (2.330 hab./ha). No Brasil, os dados conseguidos no IBGE, também demonstram a existência de bairros residenciais próximos ao centro com densidades bem mais elevadas que os de São Paulo. Os bairros de elite do Rio de Janeiro na Zona Sul apresentam densidade média de 205 habitantes por hectare, variando entre 80 hab./ha (Cosme Velho) a 357 hab./ha (Copacabana), com exceção da Urca, que apresenta densidade baixa (30 hab./ha) em função de que grande parte de sua área é ocupada pelo morro de mesmo nome (IBGE, 2011).

Figura 1.3: Imagem aérea do Jardim Guedala, Distrito do Morumbi, São Paulo.



Fonte: Google Earth, 2008.

Figura 1.4: Imagem aérea do Parque Santa Madalena/Jardim Elba, Distrito de Sapopemba, São Paulo.



Fonte: Google Earth, 2011.

Surge aí então outro paradoxo, a concentração das atividades econômicas e da infraestrutura de transporte nessa região central cria enormes dificuldades de acesso para a população pobre, isolando-a na periferia. Os constantes e pesados investimentos na estruturação viária das áreas privilegiadas, conforme será visto nos próximos capítulos, é com certeza outro paradoxo, pois a carência das áreas periféricas nesse setor demandaria que os investimentos não se concentrassem nas áreas centrais. Além do que, maior parte das obras é destinada ao transporte individual, meio de transporte característico da elite, apesar de ele representar apenas 1/3 das viagens metropolitanas.

Logicamente que a localização da população pobre nos países centrais também representa a formação de guetos, muitos dos quais periféricos. Contudo, o que diferencia as metrópoles centrais das periféricas, é que nas primeiras a infraestrutura abarca todo o território metropolitano, atendendo tanto às elites como às populações mais pobres, enquanto que nas nossas, essa está concentrada na área das elites.

Do ponto de vista ambiental, a concentração da população pobre nas áreas de maior fragilidade, aquelas que foram deixadas de lado pelo mercado imobiliário, representa também um agravamento dessa questão, com a ocupação das várzeas alagáveis dos corpos hídricos, das encostas de alta declividade e das áreas de preservação ambiental. Por outro lado, o discurso ambiental é usado “cinicamente” como justificativa para a preservação das qualidades ambientais dos bairros exclusivamente residenciais da elite em função da grande quantidade de vegetação presente.

Por fim, se considerarmos a questão da raça, esse modelo representa não só um apartheid social, mas também racial, pois a elite branca mora no centro, enquanto que os pobres negros moram na periferia, sem que tenha havido a necessidade de leis raciais explícitas para a imposição dessa lógica, como ocorreu por exemplo na África do Sul. Isso só pode ser compreendido dentro da lógica do “homem cordial”, tal qual definido por Sérgio Buarque de Holanda (1971), que faz com que os conflitos dessa sociedade patrimonialista, dual e racista sejam sublimados pelo mito do “paraíso racial” brasileiro.

CAPÍTULO 2 – DO PROJETO AO PLANO: DOS PRIMÓRDIOS DA CONSTITUIÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO PAULISTANO AO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

2.1. Introdução

Conforme constatado no primeiro capítulo, a forma dependente de como Brasil se inseriu no sistema econômico mundial ocasionou a formação de uma sociedade de elite e patrimonialista extremamente desigual, com o estrato social branco e de maior renda concentrando a maior parte da riqueza nacional e do poder político em detrimento da maioria pobre e negra. A estruturação do espaço refletiu essa sociedade, resultando em cidades altamente fragmentadas e segregadas, com os estratos de maior renda se apropriando dos espaços melhor servidos de infraestrutura e equipamentos públicos, concentrando também as atividades econômicas, enquanto que a população de menor renda foi “expulsa” para as áreas carentes desses fatores, geralmente nas periferias de nossas metrópoles.

Apesar do surgimento do campo do urbanismo e do planejamento urbano modernos no Brasil terem ocorrido ainda no final do Século XIX e meados do século XX, pouco foi feito para a reversão ou alteração desse fenômeno. Pelo contrário, na maior parte das vezes a adoção de políticas urbanas e de legislações urbanísticas deslocadas da realidade nacional contribuiu para a acentuação dessas características, pois a dominação ideológica pela elite fez com que esses trabalhassem sempre a favor delas.

O presente capítulo procura compreender a constituição do planejamento urbano na cidade de São Paulo e a construção do Plano Diretor como seu pretense instrumento de análise e operacionalização. Para compreender o deslocamento entre a matriz do pensamento urbanístico da realidade nacional procuraremos compreender o papel da ideologia no planejamento, para depois avaliar como o urbanismo e o planejamento urbano se constituíram nos países centrais, para depois serem aplicados em uma realidade completamente diferente que é a do Brasil.

2.2. Ideologia e planejamento

Conforme mencionado no capítulo 1, o Brasil se inseriu de maneira dependente no sistema econômico mundial. Para a manutenção das condições de reprodução desse sistema é necessária a dominação dos países periféricos pelos centrais, dominação essa que se dá sob diversas formas: econômica, política, militar, técnica, ideológica, cultural, etc.

Sendo o urbanismo ou o planejamento urbano³³ um campo do conhecimento e da atuação profissional que tem como objeto principal a atuação do Estado na produção e organização do espaço intraurbano, a compreensão de sua formulação e constituição depende da compreensão do campo de formação das ideias e para tanto utilizaremos do conceito de ideologia, entendida aqui não como ideologia política, mas como a origem e a formação das ideias, tal qual definido por Marx e Engels (1989)³⁴ e retomado por Chauí (1980).

Considerando que a produção das ideias não é algo natural, mas fruto das condições sociais e históricas de onde elas surgem, esses autores argumentam que a ideologia é uma forma de dominação de classe no sentido em que faz com que os interesses das classes dominantes se sobreponham aos das classes dominadas, através da formulação de ideias que façam que os interesses da elite pareçam ser o interesse geral ou de todos e não apenas de uma determinada classe.

Como exemplo elucidativo, lembramos aqui os pesados investimentos que os governos do município e do estado de São Paulo vêm realizando principalmente no chamado Centro Expandido da cidade com o discurso ideológico de solução dos problemas de mobilidade urbana, conforme apontamos em outros trabalhos (NOBRE, 2010a; 2010b). Esses governos teriam gasto aproximadamente 29,5 bilhões de reais entre 1975 e 2000 em valores atualizados para maio de 2018³⁵ em uma série de obras viárias de

³³ A utilização dos termos “urbanismo” ou “planejamento urbano”, enquanto campo de conhecimento e de atuação profissional está relacionada à influência estrangeira. Enquanto o primeiro está vinculado principalmente à escola francesa (*urbanisme*), o segundo denota influências dos países anglo-saxônicos (*city* ou *town planning*). Dessa forma, esses termos foram sendo modificados na medida em que a influência foi passando do modelo francês para o estadunidense. Para efeito desse trabalho, adotamos o termo planejamento urbano, sendo definido como “as técnicas e os discursos referentes à atuação do Estado sobre a cidade” (VILLAÇA, 1999, p. 180)

³⁴ *Die Duetsche Ideologie* foi escrito em meados de 1846, mas somente publicado em pela primeira vez em 1932. Nesse trabalho utilizamos a tradução de 1989 da Editora Martins Fontes.

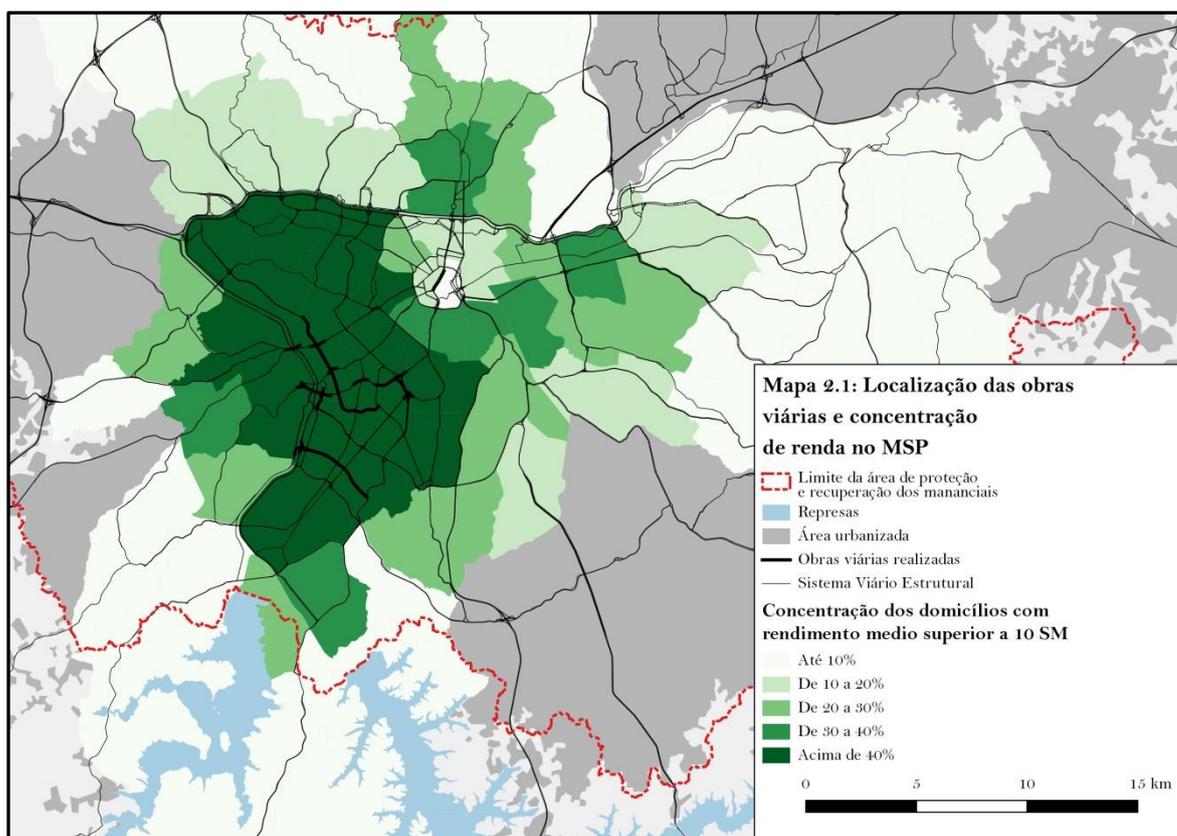
³⁵ Esses valores foram levantados por Marques (2003) em R\$ 10,6 bilhões e atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe de dezembro de 1999 a maio de 2018, conforme o site *Calculadora do Cidadão* do Banco Central do Brasil. Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

grande porte³⁶ com a justificativa de melhora do problema de trânsito na cidade, sendo que 62% desses recursos foram concentrados nas áreas de maior renda (MARQUES, 2003).

Analisando esses investimentos, conforme mapa 2.1, percebe-se que eles privilegiaram o transporte individual no Quadrante Sudoeste, área mais dotada de infraestrutura onde mora a população de mais alta renda, sendo que as viagens pelo modo individual de transporte representavam apenas 30% do total das viagens metropolitanas em 2007 e o déficit de mobilidade se encontrava na periferia, onde moram os estratos de menor renda, que dependem do modo coletivo de transporte para a sua mobilidade (COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO, 2008).

Mapa 2.1: Grandes obras viárias realizadas nas décadas de 1980 e 1990 no MSP



Fonte: Mapa elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE tabulados pela SMDU³⁷ sobre base do CESAD, 2002 e EEMPLASA, 2010.

³⁶ Entre as obras realizadas no Centro Expandido encontram-se os túneis sob o Vale do Anhagabaú, sob o Parque do Ibirapuera (Túnel Ayrton Senna), sob a Av. São Gabriel (Túnel Tribunal de Justiça), sob o Rio Pinheiros (Túneis Jânio Quadros e Sebastião Camargo), o Complexo Cebolinha (Complexo Viário João Jorge Saad), a extensão da Avenida Faria Lima e a abertura da Avenida da Água Espriada (atual Jornalista Roberto Marinho).

³⁷ Dados do IBGE (2011), tabulados pela SMDU na Tabela “Domicílios por Faixa de Rendimento, em salários mínimos Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais 2010”. Disponível em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/13_domicilios_por_faixa_de_rendimento_em_sa_2010_233.html>. Acesso em: 4 abr. 2017.

Ao menos quatro das obras realizadas³⁸ serviram para facilitar o acesso por automóvel da população moradora do Morumbi, ao centro da cidade. Além do que, esses investimentos privilegiaram o setor da construção civil pesada, setor esse que tem sido um dos principais financiadores de campanha política dos processos eleitorais no Brasil desde 1997, conforme pode ser visto no site da ONG Transparência Brasil (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2012).

No exemplo acima, vimos a dominação ideológica enquanto expressão da disputa de classes. Quando a dominação ideológica (no campo das ideias) se dá entre nações (países centrais e os periféricos), vários autores tem utilizado o termo “colonialidade do saber”, pois essas relações retomam os tempos da conquista do mundo pela Europa, quando os países conquistados tiveram de ser “reconstruídos” a partir da visão europeia de mundo ideal, constituindo-se em replicas imperfeitas, tendo em vista a sua condição periférica (VAINER, 2014).

Com relação ao campo do urbanismo e do planejamento urbano não foi diferente. Ao longo da história dos países periféricos, teorias, práticas e modelos urbanos dos países centrais têm sido difundidos e disseminados, quer seja pelas regras coloniais, em um primeiro momento, quer seja pela própria transferência de ideias de profissionais que vão se “educar” nos países centrais ou pela contratação de “*experts*” estrangeiros em um segundo momento, conforme pode ser visto no parágrafo abaixo:

Constituted and legitimized in theoretical, methodological, or operational paradigms, shifting notions of ‘best practice’ have built and sustained universal notions of the city models, planning practices, and projects embedded in and disseminated through colonialism and globalization. [...] Since the Americas became a part of (European) History with a capital H, our towns and territories have been conceived and designed based on imported models³⁹ (VAINER, 2014, p. 48).

Baseado na frase “as ideias fora do lugar” de Schwarz (1988), que analisa a farsa ideológica no Brasil do 2º Império⁴⁰, o sociólogo Francisco de Oliveira cunhou a frase “as

³⁸ Os túneis sob o Vale do Anhagabaú, sob o Parque do Ibirapuera (Túnel Ayrton Senna), sob a Av. São Gabriel (Túnel Tribunal de Justiça) e sob o Rio Pinheiros (Túneis Jânio Quadros e Sebastião Camargo).

³⁹ Paradigmas teóricos, metodológicos e operacionais constituídos e legitimados nas noções de “melhores práticas” têm construído e sustentado noções universais de modelos de cidade, práticas de planejamento e de projeto baseadas em e divulgadas através do colonialismo e da globalização. [...] Desde que as Américas tornaram-se uma parte da História (europeia) com H maiúsculo, nossas cidades e territórios têm sido concebidos e desenhados com base em modelos importados (VAINER, 2014, p. 48, tradução nossa).

⁴⁰ O crítico literário Roberto Schwarz ao fazer uma análise do romance literário e o processo social no Brasil Imperial cunhou o termo de “ideias fora do lugar” para caracterizar a farsa ideológica da política nacional,

ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” quando da arguição da banca de professora titular de Ermínia Maricato para identificar o “descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanas, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e das favelas” (MARICATO, 2000, p. 121).

Dessa forma, a matriz ideológica do pensamento nacional é resultado dessa inserção e da importação das ideias e dos modelos dos países centrais para a sua aplicação aqui, apresentando um descolamento em relação à realidade local, correspondendo em grande parte aos interesses da elite dominante. O ideário e os instrumentos urbanísticos foram se desenvolvendo dentro desse contexto, apresentando diferentes períodos e contextos, sem contudo transformar de fato as condições urbanas, conforme veremos nas seções seguintes.

2.3. A constituição do planejamento urbano nos países centrais

Nos países centrais, a constituição do campo do urbanismo e do planejamento urbano modernos está relacionada ao intenso processo de urbanização que esses países passaram em função da industrialização a partir dos séculos XVIII e XIX (SUTCLIFFE, 1981). A expulsão dos camponeses do campo, a diminuição da taxa de mortalidade, o progresso técnico, a organização do trabalho e o desenvolvimento dos meios de transporte ocasionaram o surgimento de grandes aglomerações urbanas nesses países.

Em 1800 não existiam cidades que alcançassem a população de um milhão de pessoas. Por volta de 1900 já existiam na Europa e nos Estados Unidos treze aglomerações com dimensões iguais ou superiores a essa: Londres, Nova Iorque, Paris, Berlim, Chicago, Viena, São Petersburgo, Filadélfia, Manchester, Birmingham, Moscou, Boston e Glasgow (*ibid.*). A aglomeração londrina, por exemplo, quadruplicou entre 1801 e 1901, passando de 959 mil para 4,5 milhões habitantes (MORREY, 1978). No mesmo período, Manchester setuplicou, passando de 88 para 642 mil habitantes, enquanto Liverpool octuplicou, passando de 82 para 771 mil habitantes.

O resultado desse crescimento foi bastante calamitoso para várias dessas cidades, visto que do ponto de vista de doutrina político-econômica reinava o Liberalismo, que preconizava menor atuação do Estado na economia e na política, seguindo, entre outros,

que era permeada pelos ideais liberais europeus, baseados na realidade do trabalho assalariado desses países, enquanto a sociedade brasileira vivia do trabalho escravo.

os princípios fisiocratas do “*Laissez-faire*”⁴¹, de que os problemas se resolvem por si só, e pela ideia do efeito regulador da “mão invisível” do mercado de Adam Smith⁴².

O crescimento acentuado, sem nenhum planejamento, fez com que as cidades apresentassem condições de vida muito precárias para a classe operária que vinha se apinhando nos bairros populares ao redor das indústrias e dos portos. Além da apatia do Estado, a exploração dessa classe pelos capitalistas não oferecia as devidas condições para a sua reprodução, tendo em vista que a principal fonte de acumulação do capital nesse estágio do capitalismo era a exploração da mais-valia da mão-de-obra assalariada⁴³.

Um dos relatos mais impressionantes sobre a qualidade de vida dessa população pode ser encontrado no livro *Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*⁴⁴ de Friederich Engels publicado em 1845. No capítulo “As Grandes Cidades”, Engels (1985) relata a miséria e a degradação de vários bairros operários das cidades inglesas por ele visitados, baseado na sua própria observação e em uma pesquisa minuciosa de vários relatórios das autoridades de saúde, dos distritos policiais e em manchetes de jornais.

Essa população operária pobre morava em bairros de “má reputação” em vielas escondidas, lugar abrigado dos olhares da burguesia. As ruas eram palco de mortes violentas e degradantes, retratadas em artigos de jornais e nos inquéritos policiais. As condições sanitárias eram péssimas, em função da ausência de esgotamento sanitário, do comércio de frutas e verduras em péssimas condições de higiene e da ventilação difícil em função do adensamento construtivo, conferindo a elas um aspecto repugnante, conforme relato a seguir:

⁴¹ “*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*”, algo como “Deixe estar, deixe passar que o mundo caminha por si só”, era o lema principal da Escola Fisiocrata de Economia Francesa, cujos principais representantes eram os economistas Jean Claude Vicent de Gournay (1712-1759) e François Quesnais (1694-1774).

⁴² Adam Smith (1723-1790), economista escocês, é considerado o principal teórico do Liberalismo Econômico. No seu livro “A Riqueza das Nações”, Smith defende que os problemas da economia se resolveriam pela mão invisível do mercado, que atuaria no sentido de ajustá-los.

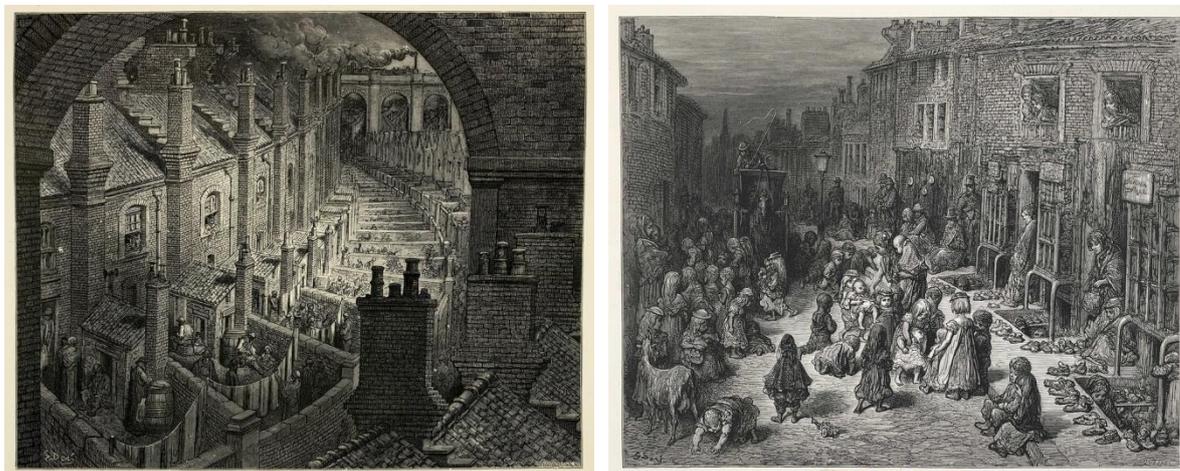
⁴³ Numa sociedade capitalista, a mais-valia é a diferença entre o valor criado pela produção e o custo da reprodução da força de trabalho, ou seja, trabalho não pago apropriado pelo capitalista.

⁴⁴ *Die Lage der Arbeitendem Klasse in England* foi escrito entre novembro 1844 e março de 1845, tendo sido publicado pela primeira vez em Leipzig em 1845. Ele relata extensa pesquisa realizada pelo jovem Engels em sua estadia de 21 meses na Inglaterra, a mando do pai, poderoso industrial têxtil alemão, para trabalhar numa sucursal de sua indústria em Manchester. Na verdade, a intenção era afastar o jovem filho das más companhias e da política, porém o resultado foi exatamente o oposto (ENGELS, *op. cit.*).

Habitualmente, as próprias ruas não são planas, nem pavimentadas; são sujas, cheias de detritos vegetais e animais, sem esgotos, nem canais de escoamento, mas em contrapartida, semeadas de charcos estagnados e fétidos. Além disso, a ventilação torna-se difícil, pela má e confusa construção de todo o bairro, e como aqui vivem muitas pessoas em um pequeno espaço, é fácil imaginar o ar que se respira nestes bairros operários. [...] As casas habitadas dos porões aos desvãos, são tão sujas no exterior como no interior e têm tal aspecto que ninguém desejaria habitar. Mas isto ainda não é nada comparado às habitações nos corredores e vielas transversais aonde se chega através de passagens cobertas, e onde a sujeira e a ruína ultrapassam a imaginação (ENGELS, 1985, p. 39).

Engels descreve ainda a superpopulação dessas habitações, onde galinhas, cães, gatos e até cavalos dormiam no mesmo cômodo em que famílias inteiras comiam, dormiam e trabalhavam, resultando numa sujeira e cheiro insuportáveis, chegando-se a densidades de nove pessoas por metro quadrado. Os que não conseguiam nem morar nessas habitações precárias iam para os albergues noturnos (*lodging-houses*), onde dormiam até seis pessoas empilhadas, em lugares onde com frequência havia brigas e mortes. Por fim, os que não tinham condições nem de pagar os albergues acabavam se submetendo a morar na rua, sendo sujeitos a todo o tipo de coisa. As gravuras do artista francês Gustave Doré sobre as áreas pobres de Londres no final do Século XIX retratam bem essa realidade, conforme figura 2.1.

Figura 2.1: Ilustrações dos cortiços de Londres no Século XIX.



Autor: Gustave Doré, 1869⁴⁵

Contudo, apesar das condições de extrema precariedade dessas cidades, não foram as necessidades de aumento da reprodução da força de trabalho que originaram as primeiras reformas e leis urbanísticas, pois a existência de um grande exército de reserva de mão-

⁴⁵ Ilustrações do álbum “*London, a pilgrimage*” de Gustave Doré. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/cities/gallery/2015/dec/28/london-pilgrimage-gustave-dore-historic-visions-capital-city>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

de-obra ainda garantia acumulação do capital. O medo dos movimentos revolucionários influenciados pelas ideias socialistas que começaram a eclodir na Europa em meados do século XIX associado às doenças infectocontagiosas que esse ambiente ocasionava resultou na ascensão de governos autoritários e conservadores que abandonaram a ideologia liberal e passaram a promover um Estado forte e atuante, principalmente na questão urbana (BENEVOLO, 1999).

No Reino Unido, o governo Conservador do primeiro-ministro britânico Benjamin Disraeli (1868-1868 e 1874-1880), promulgou uma série de leis que reforçou o papel do Estado para regular e atuar nesses problemas⁴⁶, destacando-se a Lei de Saúde Pública de 1875 (figura 2.2), pela qual as autoridades públicas locais passavam a ser **responsáveis** pelo abastecimento de água, drenagem, saneamento, iluminação pública, pavimentação e controle de salubridade das moradias. Por outro lado, Disraeli aprofundou a expansão do Imperialismo Britânico, garantindo a supremacia dos interesses comerciais ingleses, consolidando assim a base econômica que possibilitaria no futuro a montagem do Estado do Bem-Estar-Social britânico.

Figura 2.2: Cabeçalho da Lei de Saúde Pública Inglesa de 1875.



CHAPTER 55.

An Act for consolidating and amending the Acts relating to Public Health in England. A.D. 1875. [11th August 1875.]

Fonte: Reino Unido, 1875⁴⁷.

⁴⁶ *Artisanz and Labourers Dwellings Act*, 1868 (prevendo a melhoria da moradia operária pelas autoridades locais), *Employers and workmen Act*, 1875 (legalizando os sindicatos), *Public Health Act*, 1875 (concedendo poderes e deveres às autoridades locais para prever melhorias nos sistemas de abastecimento de água, drenagem, saneamento, iluminação pública, pavimentação e controle de salubridade das moradias), *Factory Act*, 1878 (limitando o trabalho infantil e feminino), *Elementary Education Act*, 1880 (estabelecendo a educação infantil compulsória até os 10 anos de idade). Disponíveis em: <<http://www.legislation.gov.uk/>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

⁴⁷ Reino Unido. Public Health Act 1875, c. 55. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1875/55/pdfs/ukpga_18750055_en.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2017.

Na França, destacou-se a figura do prefeito Georges-Eugène Haussmann (1853-1870), comissionado por Napoleão III para transformar Paris em uma cidade moderna, realizando uma série de obras públicas resultando em um modelo seguido por diversas cidades do mundo⁴⁸. As obras haussmannianas ocasionaram uma grande transformação na estrutura urbana de Paris e tiveram como reflexos negativos para as camadas de baixa renda a forte valorização do mercado imobiliário, ocasionada pela centralização do capital, triplicando o valor das propriedades (HARVEY, 2003). Para compensar esse fato, Napoleão III contentou o lumpesinato e a grande massa de camponeses desempregados⁴⁹ com a criação de empregos na construção civil através das grandes obras de Paris e nas demais cidades francesas (Marx and Engels Correspondence, 1968)⁵⁰. Além do que, as obras procuravam abarcar a cidade inteira ou boa parte dela, não ficando concentradas apenas nos bairros da elite.

Posteriormente, o instrumental do planejamento urbano foi se desenvolvendo, sendo adotado por diversas cidades do mundo, inclusive da periferia, atingindo seu ápice nos “Anos de Ouro do Capitalismo” do Pós-Guerra com a montagem do aparato do Estado do Bem-Estar Social nos países centrais. Vários países centrais promulgaram leis que instituíram seus sistemas de planejamento urbano e regional em escala nacional, tais como: *Legge Urbanistica* na Itália em 1942, *Town and Country Planning Act* no Reino Unido em 1947, *Code de l'urbanisme et de l'habitation* na França em 1954, *Wet op de Ruimtelijke Ordening* na Holanda em 1965.

Esse instrumental baseava-se nas técnicas de previsão de crescimento e ordenamento urbano e definição das principais intervenções públicas com relação à provisão de infraestrutura, serviços públicos e de bens de consumo coletivo. A partir de uma fase de levantamento de dados e definição da problemática, definida como diagnóstico, elaborava-se um panorama de cenários de desenvolvimento urbano futuro, ou prognóstico, para, a partir de então, definir as propostas de atuação e intervenção do

⁴⁸ Entre suas obras, Benevolo (1999) destaca: construção de 165 quilômetros de novas avenidas bulevares e ruas; instalação de redes de infraestrutura e serviços públicos como água, esgotamento sanitário, iluminação a gás, transporte público de ônibus puxados a cavalo; construção de equipamentos públicos como escolas, hospitais, quarteis e parques públicos; reforma da estrutura administrativa da cidade com a anexação das comunas periféricas à Comuna de Paris.

⁴⁹ Marx (1956) chama a atenção para o fato de que ambos os Napoleões, tio e sobrinho, terem como uma das forças sociais de sustentação de seus governos, o campesinato conservador. Napoleão I ganhou a sua simpatia mediante a criação de um sistema de minifúndios, onde os camponeses se libertaram da servidão da terra e tornaram-se pequenos proprietários. Trinta anos depois, falidos e com dívidas financeiras, Napoleão III ganhou a sua simpatia através da incorporação dessa classe como um pequeno proletariado da construção civil empregado nas obras haussmannianas. As semelhanças entre os governos dos dois napoleões e as críticas que Marx tinha com relação ao segundo fez com que ele fizesse a famosa citação: “A história se repete, a primeira vez como farsa, a segunda como tragédia” (MARX, 1956).

⁵⁰ Carta de Engels para Marx escrita em 15 de agosto de 1870 (Marx and Engels Correspondence, 1968).

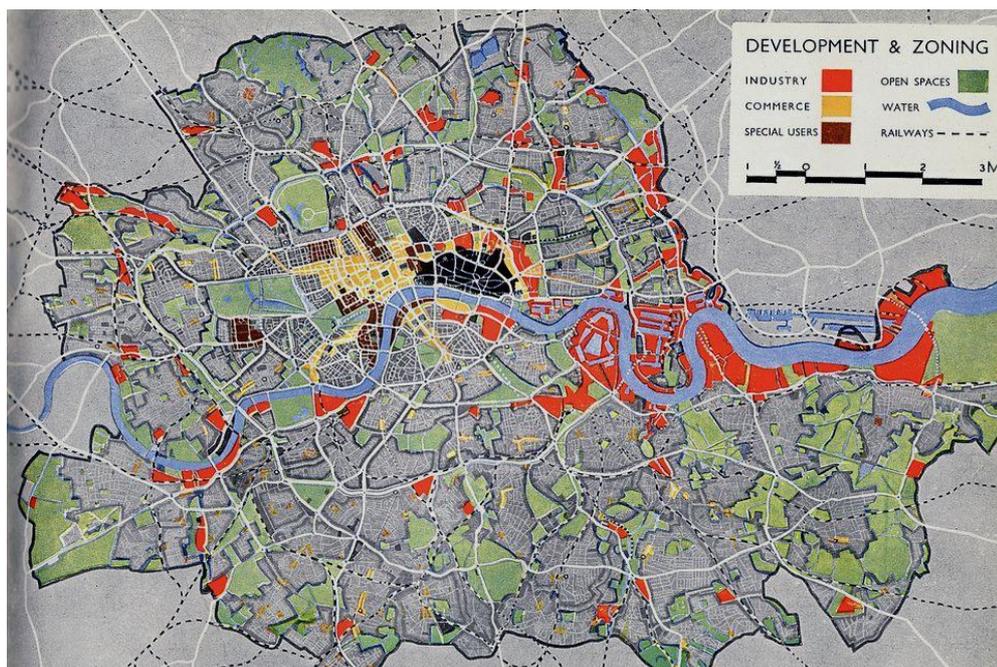
Estado nos diversos setores relacionados ao espaço urbano, assim como, os meios jurídicos, financeiros e operacionais para alcançá-las.

Essas técnicas utilizavam-se principalmente dos planos diretores com sua previsão de expansão dos bens e serviços e dos instrumentos de regulação de uso e ocupação do solo, principalmente através da legislação de zoneamento, como pode ser visto no mapa de zoneamento do *Greater London Plan 1944*, na figura 2.3. Essa concepção da ação pública sobre a cidade pode ser vista nesse período em diversos países centrais, como por exemplo, nos: *Flächennutzungsplan* na Alemanha, *Plan General de Ordenación Urbana* na Espanha, *Master* ou *Comprehensive Plan* nos Estados Unidos, *Plan d'Urbanisme Directeur* na França, *Piano Regolatore Comunale* na Itália, *Ruimtelijke Structuurvisie* na Holanda e *Development Plans* no Reino Unido (CULLINGWORTH e CAVES, 2003; REINO UNIDO, 1989). No Brasil, os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI) dos anos 1970 são os melhores exemplos dessa concepção de planejamento, conforme será visto mais adiante.

Outra questão importante desse tipo de planejamento é que ele era articulado em diferentes escalas. Os planos locais geralmente estavam subordinados aos planos regionais e esses aos planos nacionais, ou seja, a definição da política urbana seguia uma direção de cima para baixo, mostrando a relação de dependência entre as esferas de governo a partir do governo nacional. Dessa forma, as cidades tinham pouca autonomia e dependiam do Estado nacional para obtenção de recursos financeiros para seu financiamento.

Logicamente que para o atendimento dessa demanda universal por bens e serviços era necessário um Estado forte e com capacidade de investimento, baseado nos conceitos keynesianos. Dessa forma, foi montado todo um aparato técnico e regulatório para controlar e direcionar o desenvolvimento urbano, contando para isso com vultosos recursos financeiros advindos do boom econômico do Pós-Guerra.

Figura 2.3: Mapa de zoneamento do Plano para a Grande Londres de 1944



Fonte: Abercrombie, 1944. Acervo da biblioteca da FAUUSP.

Contudo, esse modelo de desenvolvimento só foi possível de ser implantado nos países centrais, ocorrendo somente um arremedo dele nos países periféricos, em função das próprias condições de acumulação global desigual, favoráveis aos primeiros em detrimento dos segundos, conforme explorado no Capítulo 1. Em que pese o fato de as disputas em torno da produção do espaço terem continuado, a verdade é que nesse período nos países centrais as condições de reprodução da sociedade como um todo, e da classe trabalhadora em particular, chegaram a níveis jamais vistos anteriormente.

2.4. A constituição do planejamento urbano em São Paulo

Como país periférico do sistema capitalista, as bases teórica e instrumental do urbanismo e do planejamento urbano foram introduzidas no país a partir da experiência dos países centrais.

Nos primeiros séculos do período colonial, o fato do país ter sido colônia portuguesa, país que entrou em decadência precoce, depauperado em função das expedições ao Oriente, resultou, por um lado, na mera exploração das riquezas naturais e por outro, na falta de uma política efetiva de urbanização, ao contrário dos países colonizados pela Espanha (REIS FILHO, 1968; HOLANDA, 1971; MARX, 1980).

Sérgio Buarque de Holanda já havia marcado essa diferença entre a colonização portuguesa e a espanhola no Capítulo “O Semeador e o Ladrilhador” do livro *Raízes do Brasil*, conforme pode ser visto no parágrafo abaixo:

Em nosso próprio continente a colonização espanhola caracterizou-se largamente pelo que faltou à portuguesa: por uma aplicação insistente em assegurar o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos de povoação estáveis e bem ordenados (HOLANDA, 1971, p. 62).

Diferentemente das povoações hispano-americanas, que seguiam normas urbanísticas rígidas codificadas na Lei das Índias⁵¹, a maioria das cidades brasileiras do período colonial cresceram sem nenhum plano ordenador, com poucas exceções, como o das Cidades Reais, projetadas e custeadas pela Coroa Portuguesa (REIS FILHO, 1968; MARX, 1980, 1991). Quando muito, seguiam as orientações de desenho urbano de cunho estético-renascentista da Igreja Católica⁵².

O estabelecimento da família real portuguesa no Brasil em 1808 e a vinda Missão Artística Francesa em 1816 modificaram esse panorama com a implantação da Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios⁵³ na cidade do Rio de Janeiro e as diversas obras de saneamento e urbanização realizadas nessa cidade pelo arquiteto francês Grandjean de Montigny e seus discípulos. Durante o período imperial destacaram-se as obras de instalação de infraestrutura e de saneamento, além da promulgação das primeiras normas urbanísticas nos códigos de postura (JACQUES e PEREIRA, 2007).

Contudo, a atuação do Poder Público municipal sobre a cidade inicia-se a partir da Proclamação da República, tendo em vista que no período do Império as obras públicas eram de responsabilidade dos governos central e provinciais (SIMÕES JÚNIOR, 1990). Influenciados pelos ideais positivistas republicanos, nesse período a atuação das municipalidades destacou-se pela elaboração de planos de aprimoramento de

⁵¹ Especificamente no Livro V – De los Terminos, Division, y Agregacion de la Governaciones. *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* (LEON PINELO e SOLÓRZANO PEREIRA, 1680).

⁵² Marx (1991) chama a atenção para a importância das normas eclesásticas para a ordenação do território no período da colonização portuguesa, em especial as *Consituições Primeyras do Arcebispado da Bahia* de 1707, que definiam a organização espacial da igreja e do seu entorno através de normas para sua implantação, orientação e relação com o casario. De fato o Título XVII do Livro IV dessa publicação é denominado “Da edificação, e reparação das Igrejas Parochiaes”. Nesse título, fica expressa a implantação de novas igrejas em sítio alto e livre de humidade, distante das casas particulares, para permitir a passagem das procissões, que cujo âmbito e de seu adro deveriam ser demarcados a mando do arcebispado (IGREJA CATÓLICA. ARCEBISPADO DA BAHIA. SINODOS, 1707, 1720).

⁵³ Atual Escola de Belas Artes da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

infraestrutura, de saneamento, de melhoramentos e embelezamento das áreas centrais, valorizando as áreas ocupadas pelas elites urbanas⁵⁴ (LEME, 1999; VILLAÇA, 1999).

2.4.1. O surgimento do Urbanismo Paulistano: o Setor de Obras Públicas e o urbanismo embelezador (final do Século XIX até 1930)

Até meados do Século XIX, a cidade de São Paulo apresentou pouco interesse econômico para o país, constituindo-se como um núcleo rural, rota de passagem para o interior, conforme já relatado por diversos autores. Em que pese o fato da criação da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em 1827 ter ocasionado mudanças culturais nos hábitos da cidade, a sua condição de isolamento e introspecção só seria transformada com o ciclo cafeeiro e a decorrente riqueza advinda da produção e comercialização daquele produto (TOLEDO, 2003).

Assim sendo, até essa época a área urbana ficou restrita à Colina Histórica da Fundação às margens do Tamanduateí, área alta longe das várzeas insalubres, circundada por pequenas unidades rurais, paróquias e freguesias intermitentes, conhecidas por Cinturão Caipira (MORSE, 1970). A cidade se constituía como exemplo típico da urbanização colonial, com forma irregular e dispersa, adaptando-se à topografia, com ruas íngremes e tortas, esquinas em ângulos, e as principais vias seguindo os espigões, firmes e secos, de acordo com a tradição medievo-renascentista portuguesa, como visto na figura 2.4.

Com a transferência da produção cafeeira do Vale do Paraíba para o Oeste Paulista, a cidade começou a ganhar importância econômica em meados de século XIX. O alto crescimento populacional decorrente da imigração europeia e ascensão da burguesia cafeeira fez com que o capital acumulado da exportação desse produto começasse a ser investido na urbanização das chácaras adjacentes ao centro histórico da cidade, ocasionando um processo de expansão urbana, usando a ferrovia como elemento indutor desse crescimento. É importante notar que com o desenvolvimento econômico, uma maior divisão do trabalho e a decorrente estratificação social, a segregação espacial começou a ganhar força no processo de produção da cidade (VILLAÇA, 1998).

⁵⁴ Segundo Leme (1999), esses planos podem ser divididos em três tipos de intervenção: reforma e ampliação de portos marítimos e fluviais, decorrentes do ajuste da infraestrutura existente às necessidades da economia agroexportadora de maior escoamento das mercadorias; obras de saneamento em função das epidemias que assolavam o país, criando a vertente do “Sanitarismo”; melhoramentos de áreas centrais baseada nas reformas europeias do século XIX, principalmente Paris e Viena, e no movimento “City Beautiful” americano, propondo sua remodelação e o embelezamento, através da criação de praças e jardins, abertura de grandes avenidas e construção de prédios públicos (LEME, 1999).

Figura 2.4: Vista Geral da Cidade de São Paulo em 1827



Autor: Jean Baptiste Debret, 1827.⁵⁵

Esse crescimento urbano demandou a implantação de obras infraestrutura, saneamento e urbanização na cidade de São Paulo, que nesse período foram realizadas pelo Governo Provincial, destacando-se a figura do presidente João Teodoro (1872-1975) (FRANCO, 2002).

Após a Proclamação da República, a criação da Intendência de Obras Municipais em 1892 foi o marco do surgimento do urbanismo paulistano (SIMÕES JÚNIOR, 1990). Entre as suas competências destacavam-se: o mapeamento cadastral da cidade, a abertura de ruas e sua pavimentação. Em 1900, com a reestruturação do poder público municipal e a criação do cargo de prefeito, essa intendência, subordinada à câmara municipal é transformada em Setor de Obras e no ano seguinte em Diretoria de Obras, subordinada ao prefeito, composta por engenheiros, auxiliares e desenhistas, pela qual “se executam todas as obras, dão-se alinhamentos, faz-se observar planos, plantas ou padrões de embelezamento da cidade e povoados, arruamento, caminhos, construções, ajardinamentos e arborisações” (SÃO PAULO, 1899, art. 6º).

Contudo, nesse primeiro momento, sua atuação foi apenas paliativa, sem nenhuma visão de planejamento, sugerindo complementações ao sistema viário existente. A partir da primeira década do século XX, a Diretoria de Obras começa a ter uma postura mais propositiva, em função da atuação de seus técnicos engenheiros provenientes da Escola

⁵⁵ Acervo da Fundação Maria Luísa e Oscar Americano. Disponível em <<http://portalarquitetonico.com.br/wp-content/uploads/debret-vista-geral-da-cidade-de-sao-paulo1827.jpg>>. Acesso em: 20 ag. 2016.

Politécnica⁵⁶: Victor da Silva Freire, João Ulhôa Cintra e Francisco de Prestes Maia (SIMÕES JÚNIOR, 1990; LEME, 1991, 1999).

Simões Júnior (1990) destaca a existência de duas correntes de pensamento urbanístico nessa época: a primeira seria a de negação ao surgimento da cidade industrial, baseada na valorização da cidade tradicional, e a segunda seria a da adaptação da cidade à sua nova realidade. Na administração municipal venceu a segunda corrente, sendo que a questão da circulação viária ganhou destaque, junto com a questão da higiene; da estética e das edificações; influenciados pelas ideias de urbanistas estrangeiros, principalmente Eugène Hénard⁵⁷ e Joseph Stubben⁵⁸.

As principais obras públicas da época foram realizadas na área central, seguindo os conceitos urbanísticos dos planos de embelezamento adotados nas cidades dos países centrais, através da reestruturação viária, com a criação de novas ruas e alargamento das existentes, construção de praças e de prédios públicos, como a Praça do Patriarca e o Theatro Municipal. A reestruturação viária reforçou a ligação entre o Centro Velho e as áreas de expansão da cidade, como o Viaduto do Chá que ligava à área de expansão de elites. Essa imagem europeizada, que pode ser vista na figura 2.5, foi reforçada pelos diversos projetos de melhoramentos desenvolvidos no período⁵⁹ e, principalmente, no projeto do arquiteto francês Joseph-Antoine Bouvard de remodelação do Vale Anhagabaú, que resultou na desapropriação dos fundos dos lotes no Vale e remoção de cortiços para a criação do Parque (SIMÕES JÚNIOR, 2003).

⁵⁶ A Escola Politécnica é uma escola de engenharia criada pelo Governo do Estado de São Paulo em 1893, que foi incorporada à Universidade de São Paulo em 1934.

⁵⁷ Eugène Hénard (1849-1923) – arquiteto e urbanista francês concebeu a Teoria Geral de Circulação na sua obra *Études sur les transformations de Paris*. A partir do estudo do sistema viário de Berlim, Moscou e Londres, Hénard propõe um “perimètre de rayonnement” (perímetro de irradiação) cuja função seria desviar o tráfego do centro de Paris. Posteriormente a mesma ideia será adotada para São Paulo (SIMÕES JÚNIOR, 1990).

⁵⁸ Joseph Stubben (1845-1936) – urbanista alemão, idealizador do plano de expansão da cidade de Colônia, escreveu a obra *Der Stadtebau* (a construção de cidades) em 1890 onde afirma que “os sistemas de tráfego e o sentido de seu fluxo formam a base de construção das cidades” (Stubben, 1924, apud. SIMÕES JÚNIOR, 1990, p. 13).

⁵⁹ Especificamente os projetos do Vereador Silva Telles (1906), da Diretoria de Obras Municipais (1907), do governo do Estado (1910), de Vitor Freire (1911) e de Joseph Bouvard (1911).

Figura 2.5: Parque do Vale do Anhangabaú e Theatro Municipal em 1920



Autor: desconhecido.⁶⁰

A legislação desse período reforçou a valorização da área central. O Código de Posturas de 1886, principal legislação existente que versava sobre o urbano, proibia a instalação de práticas e usos ditos “incômodos”, como, por exemplo, a mendicância, os matadouros municipais e os cortiços no “perímetro da cidade”, numa tentativa de manter essa área como exclusiva da elite paulistana (ROLNIK, 1999).

O mesmo efeito teve o Código Sanitário, promulgado pelo Governo do Estado em 1894, que em função da proliferação das epidemias, estabeleceu regras e normas para a higiene das construções, numa tentativa de coibir a construção de cortiços, que em vista da imensa massa de trabalhadores que afluía à cidade e a ausência de uma política pública de provisão de habitação, era a única forma de moradia das classes mais baixas.

Por fim, data dessa época leis que ofereciam benefícios fiscais e terrenos para construção de moradias operárias fora do perímetro urbano. Rolnik (*op. cit.*) chama a atenção para o fato que a legislação dessa época ter sido a principal responsável pela constituição de um mercado imobiliário dual, valorizando a área central, acessível apenas para a elite e promovendo a alocação das classes baixas nas periferias, iniciando assim a

⁶⁰ Acervo da SMDU. Disponível em: <http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/1920/teatro-sao-jose-grande.jpg>. Acesso em: 20 ag. 2016.

processo de urbanização periférico, típico da cidade de São Paulo, que se manteve até os dias de hoje, conforme visto no Capítulo 1.

2.4.2. A ascensão do Rodoviarismo: o Departamento de Obras como órgão de planejamento municipal (1930 a 1945).

Com o aumento da influência estadunidense em escala mundial a partir do primeiro pós-guerra, a circulação urbana ganhou destaque no urbanismo paulistano a partir da década de 1920, preparando a cidade para o escoamento do principal produto industrial daquele país: os veículos automotores (automóveis e ônibus). Os planos urbanísticos já não se concentravam apenas no centro, mas abarcavam o conjunto da área urbana, propondo a articulação entre os bairros e o centro através da criação de vias de circulação e de transporte acompanhada pelas primeiras propostas de zoneamento (LEME, 1999).

Nesse período, São Paulo foi se consolidando como maior centro industrial do país, dando início ao seu processo de metropolização (LANGENBUCH, 1971). Na década de 1930, a cidade passou por um grande surto industrial, com o crescimento atingindo índices médios de 14% ao ano, enquanto que as taxas de crescimento demográfico ficaram em torno de 5% até a década de 1940, quando a cidade atingiu a população de quase 1,5 milhão de habitantes. Foi a partir desse contexto que ocorreu uma vasta discussão teórica sobre o urbanismo no meio técnico paulistano, destacando-se as figuras de Anhaia Mello⁶¹ e Prestes Maia⁶². Apesar dos dois terem sido fundadores da Sociedade dos Amigos da Cidade em 1935, que reivindicava a elaboração do Plano da Cidade, as posturas profissionais e o modelo de cidade defendido por cada um eram muito diferentes, tornando-se cada vez mais distantes com o passar do tempo (LEME, 1999).

Anhaia Mello apresentava uma postura antimetropolitana, defendendo o limite ao crescimento urbano através de regras rígidas de controle ao uso e ocupação do solo

⁶¹ Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello (1891-1974) foi engenheiro-arquiteto formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Tendo trabalhado no Escritório Ramos de Azevedo, entre outros, iniciou cedo sua carreira como professor da disciplina de Urbanismo daquela escola. Posteriormente, ajudou a fundar e foi diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 1948, onde organizou o Centro de Estudos Urbanísticos (CEPEU), responsável por planos para várias cidades e regiões do Estado de São Paulo. Foi prefeito da cidade de São Paulo por dois curtos períodos entre 1930 e 1931 (LEME, 1999).

⁶² Francisco Prestes Maia (1896-1965) foi engenheiro-arquiteto formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Seguiu carreira como engenheiro da Prefeitura do Município de São Paulo, vinculado ao Departamento de Obras Públicas, onde em 1930 apresentou o *“Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo”*. Foi prefeito de São Paulo por três períodos (1938-1941; 1941-1945 e 1961-1965), tendo sido indicado nos dois primeiros e eleito no último. Com prefeito, empenhou-se em implantar as propostas daquele plano, tendo sido responsável pela construção de várias avenidas estruturais da cidade (LEME, 1999).

(OSELLO, 1983). Em seu estudo, denominado *Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo*, propunha a criação de um sistema de planejamento nas três esferas de poder – federal, estadual e municipal – o qual, através da articulação desses níveis, deveria promover uma distribuição mais equânime de atividades econômicas e da população pelo país. Na escala do município, defendia a adoção do *zoning*, instrumento urbanístico já muito difundido nos Estados Unidos desde a década de 1920, para regular o uso e ocupação do solo.

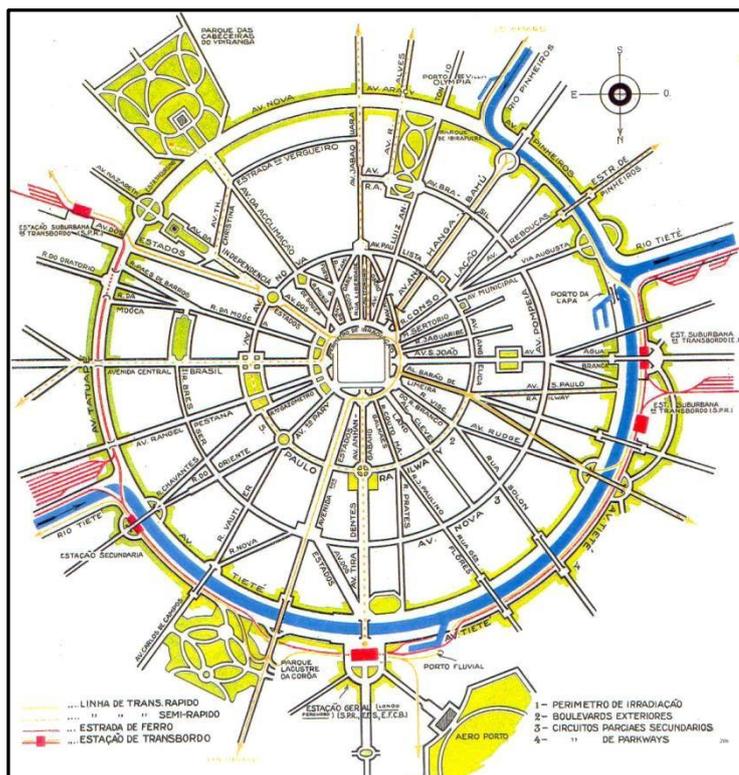
Já Prestes Maia, em seu *Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*, desenvolvido dentro do Departamento de Obras da Prefeitura, apresentava também influências do urbanismo estadunidense e de sua preocupação crescente com o uso dos automóveis, o fluxo de seu tráfego, vazão e velocidade, propondo uma estrutura de circulação baseada em um modelo radio-concêntrico (LEME, 1991), conforme Figura 2.6. O plano aproveitava-se da proposta de retificação dos rios paulistanos em curso para melhorar o escoamento das águas⁶³ para servir de calha para a implantação das avenidas propostas. Dessa forma, além de dar maior vazão para as águas, as margens retificadas seriam a localização preferencial de várias das avenidas propostas, o que viria a ocasionar grandes problemas ambientais no futuro (RIPOLI, 2016).

Na mesma época, a empresa anglo-canadense Light⁶⁴, que além de fornecedora de energia elétrica detinha o monopólio do transporte coletivo através dos bondes, propôs o Plano de Remodelação do Sistema de Transportes Públicos, onde constava a proposta de implantação de novas linhas expressas e a posterior substituição dos bondes pelo metrô (OSELLO, 1986). Até então o bonde configurava-se como o principal meio de transporte coletivo, pois a cidade possuía uma rede com 258 quilômetros de extensão e 550 carros (LEÃO, 1945).

⁶³ Os planos de retificação dos rios paulistanos estavam relacionados aos problemas de saúde ocasionados pela falta de escoamento de suas águas: no verão as várzeas inundavam em função das chuvas torrenciais, proporcionando doenças transmitidas por agentes vetores que habitam as águas paradas, como a dengue; no inverno a falta de chuva ocasionava a concentração de esgotos em seus leitos, ocasionando odores que afetavam a cidade toda (BRITO, 1926).

⁶⁴ *São Paulo Tramway, Light & Power Company* foi uma companhia de fornecimento de energia elétrica, transportes públicos e urbanização da cidade de São Paulo fundada em Toronto em 1899. A partir de 1912, junto com a Light carioca passou a ser controlada pela corporação *Brazilian Traction Light and Power Co. Ltd*, passando a se chamar Brascan em 1956. Nos anos 1980, com o final da concessão pública do fornecimento de energia, o braço paulista da Light foi adquirido pelo governo do Estado, sendo transformada na Eletropaulo. Em função da sua atuação em diversas áreas, o poder da companhia no processo de urbanização paulistano foi tanto que ela foi denominada de o “polvo canadense”. Seabra (1987) chama a atenção para o fato dela ter se tornado a maior proprietária de terras no vale do Pinheiros em função do contrato de concessão do serviço de energia elétrica, que previa que as terras da várzea inundável do rio pertenceriam a ela após o serviço de sua retificação, valendo-se inclusive de práticas criminosas, como abertura da comporta da Represa de Guarapiranga na grande enchente de 1929, para aumentar a área considerada como várzea.

Figura 2.6: Esquema teórico do Plano de Avenidas



Fonte: Maia, 1930. Acervo da biblioteca da FAUUSP.

A concorrência ocasionada pelo início do serviço de ônibus a diesel em 1925 e o congelamento das tarifas de bonde estabelecido em contrato levaram a Light a propor esse plano. Ocorreu então um embate entre essa proposta e o Plano de Avenidas, e a Prefeitura acabou optando pelo segundo, consolidando a visão rodoviarista do Departamento de Obras, demonstrando a transferência da hegemonia política e cultural britânica para a estadunidense. A Light acabou se desinteressando pela gestão do sistema de bondes, passando o serviço para a municipalidade em 1946, que o finalizou em 1968 (OSELLO, 1986). Prestes Maia posteriormente foi prefeito indicado da cidade de São Paulo no período do Estado Novo (de 1938 a 1945), quando implementou parte das ideias contidas nesse plano, iniciando as obras de retificação do rio Tietê e as desapropriações necessárias para a execução de sua avenida marginal e a construção de diversas avenidas radiais (LEME, 1999).

Essas obras, principalmente as radiais, incentivaram a expansão cidade, com a proliferação dos loteamentos, e valorizaram sobremaneira o Centro, intensificando o processo de expansão periférica das classes baixas e de verticalização/valorização da área central. Segundo Rolnik, Kowarick e Somekh (1990), a média do coeficiente de

aproveitamento⁶⁵ variava entre 8 a 10 vezes a área do terreno, chegando a casos extremos de 22 vezes, como no Edifício Itália com os seus 45 pavimentos. A partir da década de 1940, a verticalização assume caráter residencial e passa a ocupar bairros próximos ao Centro, como Campos Elíseos e Higienópolis, enquanto que no Centro predominava a verticalização comercial.

Com intuito de controlar a verticalização, a Prefeitura promulgou a Lei nº 2.332 de 1920 estabelecendo o “Padrão Municipal” na zona central, definindo que a altura dos edifícios poderia variar de 2 a 3 vezes a largura da rua, sendo que nas demais zonas só poderia chegar a 1,5 vezes (SÃO PAULO, 1920). Posteriormente essas medidas de controle da altura das edificações vão ser incorporadas no primeiro Código de Obras Municipal Arthur Saboya, promulgado na Lei nº 3.427 de 1929, mas permitindo exceções, através do estímulo à verticalização no Centro Velho, com gabaritos de 80 metros de altura e restringindo no Centro Novo a 50 metros (SÃO PAULO, 1929).

Nesse período são promulgadas também as primeiras leis de uso e ocupação dos bairros exclusivamente residenciais da elite paulistana, garantindo não apenas a exclusividade funcional, mas também a segregação social desses bairros. Estes surgiram da atuação da Companhia City⁶⁶, companhia de urbanização inglesa, que, baseada no modelo da Cidade-Jardim de Ebenezer Howard, começou a atuar no loteamento de diversos bairros-jardins na zona oeste da cidade de São Paulo (o Quadrante Sudoeste de Villaça), com projeto dos urbanistas ingleses Barry Parker e Raymond Unwin, discípulos de Howard e sócios da empresa. Os loteamentos da Companhia City em conjunto com a atuação na desapropriação, retificação e urbanização das várzeas do rio Pinheiros pela Light foram responsáveis pela ocupação dessa área pela elite paulistana, sua valorização econômica e simbólica, tornando-se sempre o alvo preferencial de políticas urbanas municipais, quer seja pela regulação de seu uso e ocupação exclusivo, quer seja pelas obras de estruturação viária e construção de equipamentos públicos (NOBRE, 2000).

⁶⁵ Coeficiente de aproveitamento é um índice urbanístico obtido pela divisão da área construída computável sobre a área do terreno. Desde 1957 é o principal instrumento de controle do tamanho das edificações em São Paulo.

⁶⁶ *City of São Paulo Improvements & Freehold Land Co. Ltd.* foi fundada em Londres em 1911, começando a atuar em São Paulo no ano seguinte. A influência do conceito de Cidade-Jardim de Ebenezer Howard pode ser visto no traçado viário orgânico, lotes de grandes dimensões com edificação ocupando apenas uma parte deste, predomínio de jardins e arborização viária. Em 1915, a companhia comprou vastas áreas de terra no setor oeste da cidade e começou o loteamento do Jardim América, um milhão de metros quadrados de bairro-jardim para a classe de alta renda nos baixos terraços fluviais do rio Pinheiros (NOBRE, 2000).

2.5 A caminho do Plano: a reestruturação da Secretaria de Obras e a influência dos consultores estrangeiros (1945 a 1967)

2.5.1. A reestruturação da Secretaria de Obras

Nas décadas de 1940 e 1950 consolidou-se o processo de metropolização da São Paulo através de sua conurbação com os municípios vizinhos. A adoção de políticas “desenvolvimentistas” vai aumentar ainda mais a concentração industrial na região, que, associada à seca no Nordeste e à migração interna vão tornar São Paulo e os municípios no entorno um dos principais destinos de milhões de brasileiros. A construção das autoestradas entre 1947-1951 (Anchieta, Anhanguera e Dutra) teve um papel destacado no desenvolvimento metropolitano, estruturando a formação dos municípios industriais do ABC (Santo André, São Bernardo e São Caetano) a Sudeste, e Guarulhos a Nordeste (LANGENBUCH, 1971).

A discussão teórica iniciada no período anterior vai se intensificar, resultando no crescimento da importância do campo disciplinar e teórico do urbanismo, fato esse demonstrado pela fundação da seção paulista do IAB em 1943 e da fundação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo⁶⁷ em 1948. Nessa época, os principais temas em discussão foram o plano diretor da cidade e a construção do metrô, que apesar de não serem novos, ganharam grande importância teórica no período (OSELLO, 1983).

O crescimento urbano acelerado e desordenado pelo qual a cidade passava nesse período resultou na formação de uma vasta periferia desprovida de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços básicos. Em função desse crescimento e precariedade, proliferavam nos bairros populares movimentos de moradores que demandavam pela melhoria da qualidade de vida no transporte, iluminação pública, pavimentação e saneamento básico, com o surgimento das Sociedades de Amigos de Bairro (SAB) (GOHN, 1982).

Em função desse crescimento, a Prefeitura de São Paulo passou por uma grande reestruturação administrativa com a ampliação de sua estrutura funcional, através da transformação dos departamentos em secretarias (SÃO PAULO, 1945). Essa

⁶⁷ A Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) foi fundada em 1948, tendo se originado do antigo curso de engenheiro-arquiteto da Escola Politécnica da mesma universidade. Seu fundador e primeiro diretor foi o Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello, responsável pela formação urbanística no antigo curso e principal organizador dos conteúdos específicos da nova faculdade, combinando disciplinas técnicas originais do antigo, com elementos do currículo da Escola Nacional de Belas Artes. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/a-fau/>>. Acesso em 11 Julho 2018.

reestruturação foi necessária para que a estrutura administrativa se adequasse à nova realidade metropolitana, mas, também, às necessidades decorrentes da autonomia política que os municípios viriam a conquistar com o fim da ditadura do Estado Novo, autonomia essa, consagrada na Constituição Federal de 1946. Nessa reestruturação, as questões sociais e urbanísticas ganharam destaque, conforme pode ser visto no caput do Decreto-Lei nº 333, de 27 de dezembro de 1945, que promoveu essa reorganização:

“[...] Considerando que a atual organização da Prefeitura de há muito se vem revelando inadequada para atender com a necessária segurança e amplitude aos magnos e complexos problemas do nosso Município; Considerando realmente que **o crescimento extraordinário da metrópole** e a complexidade dos interesses econômicos e sociais que a envolvem, **criando e desenvolvendo variadas necessidades de ordem urbanística e social**, está a exigir, a exemplo do que ocorre nas grandes capitais, um grau mais avançado e superior de **seu aparelhamento diretor**, por forma a alçá-lo ao nível de suas **responsabilidades administrativas e das prerrogativas políticas que a reestruturação legal do país se propõe a devolver aos Municípios**, notadamente das capitais, na preservação de sua autonomia e prestígio; Considerando que só um regime de descentralização administrativa, permitindo melhor especialização de funções e ao mesmo tempo liberando autoridade superior para sua verdadeira função coordenadora e diretiva, seria capaz de assegurar ao executivo municipal as condições que necessita para **realização de largos programas administrativos**, com equilibrada e harmoniosa **satisfação de todas as necessidades sociais e urbanísticas**, sem o risco da prevalência de umas sobre as outras especialidades funcionais; Considerando que nessas condições não seria lícito ao Poder Público recusar-se ao atendimento de interesses de tal ordem, sob o pretexto ou infundado receio de um acréscimo de despesas, especialmente quando – como é o caso – se procure adotar uma fórmula prudente de reorganização, enquadrada em reduzidos encargos financeiros; Considerando, ainda, que dentro desse pensamento de descentralização, especialização e melhor definição de responsabilidades, cumpre também agrupar os serviços que sejam afins ou correlacionados, por forma a se garantir a necessária eficiência e unidade de ação; Decreta [...]” (SÃO PAULO, 1945, Caput do Decreto-Lei, negrito nosso).

Dessa forma, foi criada a Secretaria de Obras e Serviços em 1945, reorganizada em 1947, através do Decreto-Lei nº 431, onde a questão do urbanismo e do planejamento da cidade ganhou importância com a formação do Departamento de Urbanismo e da Comissão do Plano da Cidade, juntamente com os Departamentos de: Obras Públicas; de Serviços Municipais; de Arquitetura; e de Cadastro, Avaliações e Taxas de Melhorias; além da Gerência do Serviço Funerário, e da Comissão de Estética.

Conforme esse decreto, competia ao Departamento de Urbanismo as providências necessárias à elaboração, realização e defesa do Plano da Cidade, sendo constituída das divisões: a) de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação; b) de Planejamento Geral; c) do

Desenvolvimento do Plano; além dos serviços de: a) Biblioteca e Arquivo; b) Pesquisas Urbanas; e c) Técnico (SÃO PAULO, 1947).

Já a Comissão Orientadora do Plano da Cidade era o órgão incumbido de avaliar os projetos relativos ao Plano da Cidade e os problemas relacionados com a execução dos serviços de utilidade pública, podendo, também, apresentar sugestões para a realização e solução de problemas gerais de urbanismo, sendo composta pelo Secretário de Obras; Diretores dos Departamentos de Arquitetura, de Urbanismo e de Cadastro, Avaliações e Taxa de Melhoria; um Professor de Arquitetura e um de Urbanismo, indicados pela Universidade de São Paulo; um Professor de Arquitetura e um de Urbanismo, indicados pelo Instituto Mackenzie; dois Vereadores, indicados pelo Legislativo Municipal; um representante de entidades da sociedade civil do comércio e das indústrias; do Instituto de Engenharia; da Sociedade Amigos da Cidade; do Instituto dos Arquitetos e da Associação Paulista de Imprensa.

Em função da importância que a questão urbana vinha tomando tendo em vista todos os problemas advindos com a metropolização, a Prefeitura de São Paulo contratou na época dois estudos de consultores estrangeiros de tendências opostas, com o intuito de fornecer subsídios para a elaboração do plano da cidade, que viriam a ter grande influência nas correntes de técnicos formuladores das políticas públicas em São Paulo: o do consultor estadunidense Robert Moses e o do padre e sociólogo francês Louis-Joseph Lebreton.

2.5.2. Robert Moses e o Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo

Quando foi contratado pela Prefeitura de São Paulo, Robert Moses já era um homem público bastante conhecido nos Estados Unidos e internacionalmente em função de sua atuação na transformação da cidade de Nova Iorque, sendo considerado o “Haussmann” nova iorquino⁶⁸. Utilizando-se de verbas federais previstas na Lei Federal de Habitação de 1949 (*Federal Housing Act*), promoveu uma série de obras de remoção de cortiços e de renovação urbana, através da construção de vias-parque (avenidas expressas

⁶⁸ Robert Moses (1888-1981) foi um homem público estadunidense que de 1924 a 1968 assumiu diversas funções públicas na cidade e no estado de Nova Iorque, entre elas Coordenador de Obras, Membro da Comissão de Planejamento (*New York City Planning Commission*) e da Comissão de Trânsito (*New York City Traffic Commission*), presidente do Comitê de Remoção de Cortiços (*Committee on Slum Clearance Plans*), todos da cidade de Nova Iorque, presidente da Agência da Ponte e Túnel Triborough (*Triborough Bridge and Tunnel Authority*), do Conselho de Parques do Estado de Nova Iorque (*New York State Park Council*), da Comissão dos parques de Long Island, Jones Beach e Bethpage. Além disso, trabalhou como consultor de obras públicas para o Governo Federal dos EUA e para as cidades de Baltimore, Caracas, Chicago, Pittsburgh, Portland, Nova Orleans e São Paulo (MOSES, 1950).

ladeadas por áreas verdes), parques e conjuntos habitacionais, que transformaram por completo a cidade⁶⁹. Em função do impacto dessas obras, viria a ser bastante criticado, por ter aberto frente para a especulação imobiliária, destruindo bairros consolidados e expulsando a população pobre negra, sendo, portanto, combatido por ativistas como Robert Caro e Jane Jacobs⁷⁰.

Moses já era conhecido também do Poder Público paulistano em função de ter prestado serviços de consultoria à Light para a destinação das terras no vale do Pinheiros, tendo estabelecido contato com industriais paulistas⁷¹ (LEME, 2014). Em 1950 foi contratado pela Prefeitura de São Paulo para coordenar uma equipe de técnicos estadunidenses na elaboração do Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo. O contrato ocorreu através da *International Basic Economy Corporation* (IBEC), empresa fundada pelo empresário e político Nelson Rockefeller com objetivo de fomentar a criação de negócios competitivos em países em desenvolvimento e aumentar a influência ideológica estadunidense.

O programa consistia de oito partes: planejamento e levantamento cartográfico; zoneamento; transporte coletivo; rodovias arteriais e trânsito; retificação e urbanização dos vales dos rios Pinheiros e Tietê; parques e praças de recreio; abastecimento de água, rede de esgotos e eliminação de lixo; e financiamento (MOSES, 1950).

Na primeira parte, recomendava o levantamento cartográfico aéreo de toda a cidade na escala 1:2.000 para elaboração da Planta Oficial da Cidade, com os alinhamentos de ruas atuais e projetados, a fim de padronizá-las e facilitar futuras pavimentações e expansão dos sistemas de águas pluviais e esgotos. A proposta de zoneamento, baseado nos princípios do *zoning* estadunidense, definia nove zonas de uso (duas comerciais, duas

⁶⁹ Destacam-se a ampliação dos parques para um milhão de hectares, 658 playgrounds, 670 quilômetros de vias expressas, treze pontes, 150 mil unidades habitacionais no valor 150 bilhões de dólares de 2007 (GLAESER, 2007). Essas intervenções estavam relacionadas a uma visão integral e racionalista da cidade, ao discurso do estado forte pós *New Deal* e a atuação de órgãos públicos de provisão de equipamentos e bens de consumo coletivo, como o NYCHA (*New York City Housing Authority*), autarquia habitacional da cidade de Nova Iorque, que se aproveitou das obras de Moses para a provisão de 150 mil unidades de habitação pública.

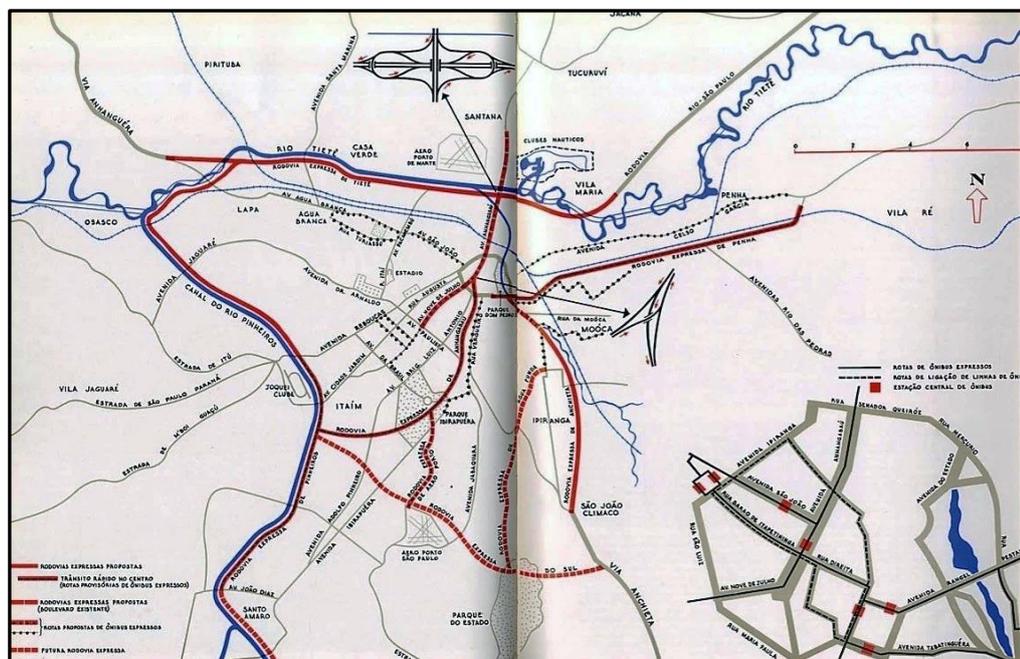
⁷⁰ Os impactos sociais dos projetos de renovação urbana e das obras de Moses foram tão negativos que essa política acabou sendo conhecida por “*federal bulldozer*”, algo como “o trator federal”. Grupos sociais excluídos, principalmente da comunidade negra, foram os mais afetados a ponto de a renovação urbana ter sido equiparada à remoção dessa comunidade (“*urban renewal means negro removal*”, conforme frase de James Baldwin, famoso romancista, dramaturgo, poeta e ativista negro da época). Relatos da atuação de Moses e dos processos de renovação urbana ocorridos nos Estados Unidos nessa época podem ser vistos nos livros de Anderson (1964) e Caro (1975).

⁷¹ Maria Cristina Leme (2014) ressalta a relação de Moses principalmente com o empresário Henrique Dumont Villares, industrial paulistano e proprietário de 360 hectares na várzea do rio Pinheiros. Por outro lado, Moses através da IBEC prestou consultoria à Light, que, em função da retificação do rio, virou proprietária de 2.078 hectares ao longo de sua várzea, dos quais 1.676 eram de reserva fundiária, pois não tinham uso funcional para a companhia.

industriais, quatro residenciais, sendo duas exclusivas e uma especial). A proposta de implantação de criação de parques e praças de recreio previa a construção de vinte campos locais, cinquenta parques de bairro e alguns regionais localizados nas várzeas dos dois rios. Do ponto de vista dos serviços urbanos propunha a extensão da rede de água potável e de coleta de esgoto para toda a cidade, a construção de cinco estações de tratamento de efluentes e de incineradores de lixo.

Contudo, o forte do programa era o modelo urbano proposto, com grande influência do rodoviarismo praticado por ele, baseado em um sistema de vias expressas radiais, ligando o centro aos subúrbios e um anel viário acompanhando os vales do Tietê e Pinheiros, dando acesso às autoestradas recém-construídas, conforme figura 2.7.

Figura 2.7: Modelo urbano do Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo.



Fonte: Moses, 1950. Acervo da biblioteca da FAUUSP.

Nesse aspecto os vales, que na proposta deveriam ser drenados, urbanizados e comercializados, ganhavam importância para a expansão futura da cidade, atendendo aos interesses das grandes empresas proprietárias dessas áreas, principalmente a Light e a Companhia City. A proposta das vias expressas era baseada no racional do aumento do automóvel como principal meio de transporte, fruto da influência cultural hegemônica estadunidense do período, conforme abaixo:

É razoável presumir-se que o número de carros particulares, que duplicou nos últimos dez anos, aumentará ainda mais rapidamente com a expansão industrial do Brasil. E a popularização do automóvel trará, decerto, vultoso aumento de trânsito (MOSES, 1950, p. 22).

Do ponto de vista do transporte coletivo, propôs a compra de 500 ônibus grandes a diesel, que substituiriam os bondes, e que correriam por canaletas exclusivas expressas no centro das principais vias arteriais propostas.

Dessa forma a problemática advinda do processo de metropolização ficava restrita às questões técnicas de mobilidade, de infraestruturas e dos serviços urbanos, desconsiderando os reais problemas sociais da cidade advindo da metropolização e industrialização periférica. Essa visão de expert externo desvinculado da realidade local é confirmada pelo fato de Moses ter permanecido na cidade por apenas vinte dias durante a elaboração do trabalho, conforme Leme (2014).

O custo estimado de implantação de todos esses melhoramentos foi estimado em 2,8 bilhões de cruzeiros (equivalente a 1,1 bilhão de reais em maio de 2018⁷²). Para custeio desse montante o estudo propunha a utilização de diversas taxas, impostos e fundos existentes e a serem criados e cogitava inclusive a venda das terras urbanizadas dos vales dos rios como forma de ressarcimento desses custos, conforme pode ser visto em passagem transcrita abaixo sobre o vale do Tietê:

Se, da área de 4.000.000 de metros quadrados, a cidade melhorar propriamente 2.000.000 e depois revendê-los, levantará um capital suficiente para cobrir o que gastou na aquisição de toda a área e o custo de melhoramentos do parque e das terras que se destinem a particulares (MOSES, 1950, p. 52).

Por fim, outra questão importante desse trabalho foi a influência de suas ideias e técnicas no corpo de engenheiros municipais, principalmente da Secretária de Obras. A visita deles à Nova Iorque como parte do programa e o contato que desenvolveram com Moses influenciariam trabalhos futuros, destacando-se a figura do engenheiro Luís Carlos Berrini Júnior, do Departamento de Urbanismo⁷³.

⁷² Atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe de novembro de 1950 a maio de 2018, conforme o site Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

⁷³ Os demais três técnicos foram os engenheiros Mário Lopes Leão, do Departamento de Serviços Municipais, Paulo Sampaio Wilkens, do Departamento de Obras Públicas (Águas Pluviais) e José Celestino Bourrol do Departamento de Obras Públicas, Divisão de Pavimentação.

2.5.3. Louis-Joseph Lebret e o trabalho da SAGMACS

O padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret⁷⁴ também foi outro pesquisador estrangeiro que influenciou fortemente na constituição do planejamento urbano paulistano. Foi fundador do movimento *Économie et Humanisme*, que, a partir da doutrina da Economia Humana, procurava promover o desenvolvimento econômico e social baseado nos preceitos católicos, como contraponto ao capitalismo e ao comunismo, visto o grande embate ideológico que ocorria em função da Guerra Fria (LAMPARELLI, 2000). Esse posicionamento político foi característico das correntes francesa e brasileira da Igreja Católica nesse período.

Lebret veio ao Brasil pela primeira vez em 1947 a fim de ministrar um curso sobre a Economia Humana na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, frequentado por intelectuais ligados aos movimentos de esquerda da Igreja Católica, principalmente a Ação Católica. A partir daí desenvolveu várias pesquisas e trabalhos em São Paulo, fundando para tanto a Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais⁷⁵ (SAGMACS), corpo de pesquisadores engajados cujo objetivo era assessorar aos agentes públicos, privados ou comunitários com pesquisas e planos de ação voltados para o então denominado desenvolvimento.

Em 1956 o médico Vladimir Toledo Piza, vice-prefeito que assumiu a Prefeitura da cidade de São Paulo para o final de mandato, no período 1956 a 1957 após a renúncia do titular, contratou a SAGMACS para desenvolver pesquisa sobre as condições econômicas, sociais e demográficas da cidade (Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana). Em função da reação que havia dentro da prefeitura a esse tipo de estudo de cunho mais social,

⁷⁴ Louis-Joseph Lebret (1897-1966) foi um padre dominicano francês. Após a sua formação teológica, iniciou uma série de ações sociais baseadas nos métodos de enquetes-participativas e de pesquisa-ação. Em 1941, criou o movimento Economia e Humanismo a partir da doutrina católica, que tinha como objetivo estudar as realidades humanas e sociais, com a intenção de “colocar a economia a serviço do homem”, como contraponto ao capitalismo e comunismo. Propôs junto com François Perroux uma nova prática de planejamento do território a partir desses princípios. Lebret desenvolveu trabalhos em vários países periféricos, tais como Brasil, Chile, Colômbia, Líbano, Peru, Senegal, Uruguai, Venezuela e Vietnã do Sul. Esta vocação internacional levou-o a fundar o IRFED (*Institut Internationale de Recherche, Formation, Education et Développement* - Instituto Internacional de Pesquisa, Formação, Educação e Desenvolvimento) em 1958. Foi o principal inspirador da Encíclica *Populorum Progressio* (Desenvolvimento dos Povos), tendo sido o primeiro representante da Santa Sé na UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) em 1965 (L'ASSOCIATION DÉVELOPPEMENT ET CIVILISATIONS LEBRET-IRFED, 2009).

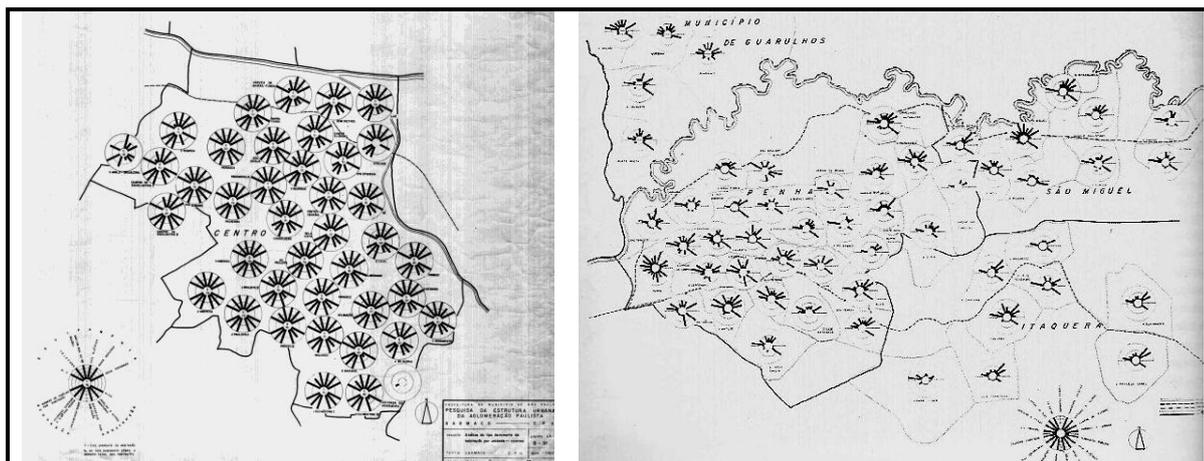
⁷⁵ A Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) foi uma instituição de pesquisa em planejamento urbano fundada por Lebret em 1947 com destacada atuação no Brasil durante os anos de 1950. Lebret atuou na formação de um corpo de profissionais brasileiros das mais diversas áreas, dentre as quais arquitetos, urbanistas, engenheiros, geógrafos, cientistas sociais, sociólogos, através de cursos e palestras no Brasil e dos trabalhos desenvolvidos pela instituição que resultou na fundação do *Institut de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé* (IRFED) na França em 1958.

a coordenação coube a Mário Laranjeira Mendonça, engenheiro politécnico proveniente da Juventude Universitária Católica (JUC) (LAMPARELLI, 2000).

A pesquisa da SAGMACS resultou em um extenso trabalho de levantamento e análise das condições de vida da aglomeração metropolitana paulistana, sendo o primeiro trabalho de peso a identificar a problemática social e as condições reais de vida precária da população de baixa renda. O trabalho desenvolveu-se em três partes (SAGMACS, 1958): Perspectivas históricas, demográficas e econômicas da aglomeração paulistana; Estrutura Urbana de São Paulo (aspectos sociológicos da aglomeração paulistana e análise urbanística); Conclusões e sugestões.

Na análise urbanística, o trabalho analisou a situação urbana naquele momento, definindo o nível de atendimento de serviços básicos e equipamentos urbanos que cada unidade territorial apresentava. Analisou também o nível de precariedade habitacional, identificando tipos de habitação preponderantes por unidade territorial e avaliando o nível de satisfação em critérios de equipamentos (água, saneamento, luz, gás encanado e telefone), ocupação (número de famílias por habitação, ocupação superior a cinco metros quadrados por pessoa) e qualidade da construção (presença de piso, janelas e banheiros). Essas análises ficaram famosas por gerar os gráficos de “margarida”, gráficos circulares em que cada “pétala” representava um item e quanto mais e maiores as pétalas, menor o nível de precariedade e vice-versa, conforme pode ser visto na figura 2.8, para as unidades Centro (esquerda) e Itaquera (direita).

Figura 2.8: Gráficos de “margarida” do estudo Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana



Fonte: SAGMACS, 1958. Acervo da biblioteca da FAUUSP.

Diagnosticando que a periferia pobre era desprovida de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários em função dos constantes investimentos na área

central valorizada da cidade, demandados pela especulação imobiliária, o trabalho propunha uma série de diretrizes para serem incorporadas por um plano diretor de crescimento da cidade, enfatizando as intervenções urbanas descentralizadoras, reforçando os centros e subcentros regionais, através de um processo de descentralização administrativa e a instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos, que reforçariam o papel de centralidade dessas áreas, transformando os bairros-dormitório periféricos em unidades de planejamento semiautônomas. Toledo Piza acolheu parte das conclusões do trabalho, e, atendendo às pressões das SAB, investiu na descentralização administrativa, através da criação de Conselhos Distritais e na promulgação de um decreto que criava vinte subprefeituras, que, contudo foi derrubado pela Câmara de Vereadores (SÃO PAULO, 1992a).

Esse trabalho foi um marco importante na história do planejamento urbano paulistano, influenciando sobremaneira a geração seguinte de arquitetos e urbanistas (OSELLO, 1986; LEME, 1999A; ANTONUCCI, 2002b). Apesar de o contrato ter sido cancelado pelo próximo prefeito, Adhemar de Barros (1957-1961), a influência do trabalho da SAGMACS se fazia sentir por vários anos, sobretudo pela atuação de vários técnicos que sob a coordenação de Celso Monteiro Lamparelli participaram desse estudo e que teriam influência nas discussões sobre o futuro planejamento da cidade, destacando-se: Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina de Ambrósio, Domingos Theodoro de Azevedo Neto, Francisco Whitaker Ferreira, Luiz Carlos Costa e Marco Antônio Mastrobuono.

2.5.4. O Plano de Adhemar de Barros e o desenvolvimento do zoneamento

Apesar do pouco resultado prático, essas consultorias influenciariam sobremaneira o pensamento urbanístico paulistano em duas linhas, sendo que a primeira reforçava a visão rodoviarista do planejamento associada ao zoneamento e a segunda trazia o componente social. As duas visões acabaram sendo incorporadas, ao menos do ponto de vista do discurso, em um documento do Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras, intitulado *Planejamento*, que trazia uma proposta de plano diretor baseado em três pontos: planejamento da circulação e do transporte, legislação de uso e ocupação do solo e reorganização e desconcentração dos serviços municipais (SÃO PAULO, 1961).

A proposta para o sistema viário se baseava no conceito de vias expressas radiais e perimetrais, retomando o modelo radio-concêntrico dos planos de Avenidas e de

Melhoramentos, e em um sistema de centralidades, com a zona central da cidade e os centros das unidades urbanas, cujo objetivo era promover a desconcentração dos serviços municipais, conforme figura 2.9.

Contudo, do ponto de vista prático, o rodoviarismo e o zoneamento ganhavam mais força dentro da prefeitura. Por um lado, o documento trazia uma série de leis e decretos com propostas de criação de novas vias e melhorias viárias, que já estavam sendo ou viriam a ser implantadas em breve, entre as quais: abertura da Avenida 23 de maio, alargamento da Avenida Marginal do rio Pinheiros, passagem subterrânea na Rua da Consolação com a construção da Praça Roosevelt, criando a ligação com a futura Avenida Perimetral.

Figura 2.9: Síntese Geral do Plano Diretor de 1961



Fonte: São Paulo, 1961. Acervo da biblioteca da FAUUSP.

Lagonegro (2003) atribui esse reforço ao rodoviarismo a dois fatores: em primeiro lugar, a política de aproximação com o governo dos Estados Unidos⁷⁶, iniciada com o advento da II Guerra Mundial e intensificada pela Guerra Fria; em segundo lugar a instalação da indústria automotiva na Região Metropolitana de São Paulo.

Por outro lado, fundamentado no discurso de controle à especulação imobiliária, o zoneamento também ganhava força. Baseada nas conclusões do relatório SAGMACS de

⁷⁶ É importante notar que o rodoviarismo, enquanto política pública foi peça fundamental para a expansão econômica estadunidense do período, visto que a indústria automotiva passou a ter um peso considerável na sua produção industrial. A valorização do automóvel como bem de consumo de primeira necessidade e a consolidação dessas políticas públicas para esse meio de transporte, através da construção de inúmeras vias expressas, possibilitaram a expansão suburbana estadunidense, consolidando o modelo urbano baseado no trinômio automóvel–via expressa–subúrbio residencial, garantindo os lucros da indústria automotiva e do capital imobiliário (NOBRE, 2010a).

que a falta de investimentos na periferia estava relacionada aos investimentos constantes na área central para mitigar os problemas advindos da verticalização, a municipalidade promulgou a Lei nº 5.261 de 1957, que estabeleceu pela primeira vez os coeficientes máximos de aproveitamento na cidade em seis (edifícios comerciais) e quatro (edifícios residenciais) vezes a área do terreno na Cidade (SÃO PAULO, 1957).

Feldman (2005) chamou a atenção para o fato de que essa lei em conjunto com as leis que estipulava o zoneamento industrial (Lei nº 4.805 de 1955) e as que definiam os bairros exclusivamente residenciais viriam a ser a base do zoneamento paulistano, que viria a ser promulgado vinte anos mais tarde, amplamente baseados em instrumentos similares estadunidenses definidos na Lei de Permissão do Zoneamento Estadual Padrão de 1922 (*Standard State Zoning Enabling Act*).

Nesse período, consolidou-se então dentro do Departamento de Urbanismo a visão do zoneamento como o instrumento de planejamento por excelência, conforme pode ser visto abaixo:

Entre 1947 e 1957 se constrói uma concepção do instrumento (zoneamento) consensual entre funcionários do departamento, referenciada nas leis americanas, que são estudadas, analisadas e reproduzidas. Os projetos de lei gerais elaborados nesse período, bem como as leis parciais, que mostraremos adiante são reveladores do gradativo aprimoramento do instrumento que se dá ao longo desses dez anos. (FELDMAN, 2005, p. 187-188)

Nesse aspecto, o instrumento protegia os valores das propriedades da elite paulistana, principalmente a moradora dos bairros de classes media e alta, seja através da restrição do uso industrial a determinadas áreas da cidade, seja através da proibição de empreendimentos ou usos que pudessem descaracterizar os bairros exclusivamente residenciais. Dessa forma o zoneamento respondia às necessidades de controle do Quadrante Sudoeste face às transformações que a cidade sofria em função do crescimento da importância da industrialização e do setor imobiliário.

Aos poucos, o instrumento passa a ser pensado como instrumento de controle de uso e ocupação do solo para a totalidade da cidade e de controle dos parâmetros urbanísticos para cada zona que viria a ser definida. Esse desenvolvimento ocorreu pela atuação de engenheiros e engenheiros-arquitetos desse departamento, e não pela atuação da Comissão do Plano Diretor, consolidando-o como um órgão estritamente técnico e legalista, com forte atuação principalmente nas áreas mais desenvolvidas da cidade, completamente desvinculado da realidade de sua periferia que se expandia rapidamente em função da migração e da atuação dos loteadores clandestinos, conforme abaixo:

O perfil do departamento que se delineia é de um órgão eminentemente técnico e legalista em relação aos problemas urbanos, que atua absolutamente desvinculado da política, o que estava na contramão da politização do período [...] Alijamento político, postura técnica e legalista caracterizam o departamento como órgão isolado, ao invés de órgão articulador. (FELDMAN, 2005, p. 108-109)

A ausência de atuação nas áreas periféricas, tendo em vista que as obras viárias e o zoneamento se concentravam na área central, a falta de fiscalização e a postura estritamente técnica e legalista, fizeram com que o departamento fosse vencido pela postura política populista e arrecadatória da Divisão de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças, que convenceu a municipalidade a promover vários processos de anistia e regularização dos loteamentos clandestinos.

Dessa forma, o departamento se configurou como o principal órgão de planejamento do período, técnico e legalista, promovendo a promoção do zoneamento como o seu principal instrumento, de maneira autocrática e pouco permeável à população, visto que muitas normas foram implementadas por decretos, mas garantindo a proteção das zonas residenciais de alto padrão e reforçando a segregação socioespacial da cidade.

2.6. A promulgação do Plano: da criação do Grupo Executivo de Planejamento ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

2.6.1. A criação do Grupo Executivo de Planejamento e a elaboração do Plano Urbanístico Básico

Entre 1961 e 1965, Prestes Maia⁷⁷ assumiu novamente a prefeitura da cidade, dessa vez eleito pela população. O Plano de Avenidas foi retomado e a ideia do planejamento perdeu força dentro da Prefeitura. Essa questão pode ser vista nas palavras do Diretor do Departamento de Urbanismo, engenheiro Luiz Carlos Berrini Júnior⁷⁸, que dizia que o problema da cidade “não é a falta de planejamento, mas sim de incrível atraso (sic) na execução das obras” (1961, p. 9 *apud* FELDMAN, 2005, p. 209).

Apesar da postura tecnicista e pouco politizada dos técnicos do Departamento de Urbanismo, o debate urbano nacional estava efervescendo nesse período. O aumento da taxa de urbanização no Brasil (por volta de 45%), o crescimento das metrópoles e os problemas decorrentes como a falta de saneamento e o crescimento das favelas,

⁷⁷ Para informações da biografia de Francisco Prestes Maia ver nota de rodapé número 62.

⁷⁸ BERRINI JÚNIOR, L. C. Problemas Urbanísticos de São Paulo. *Engenharia Municipal*, São Paulo, n. 22, p. 5-9, jul.-ago.-set. 1961.

ocasionaram uma série de propostas de técnicos e intelectuais, vinculados ao Movimento pela Reforma Urbana, no âmbito das Reformas de Base prometidas pelo presidente João Goulart. Essas propostas tinham o intuito de transformar a realidade das cidades brasileiras e culminou com a criação do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana no Hotel Quitandinha na cidade de Petrópolis em 1963 (MARICATO, 2001).

Apesar de toda a efervescência da discussão política desse período, o planejamento urbano só foi retomado em São Paulo com o advento do Regime Militar (1964-1985), no qual se estabeleceram as condições para a sua institucionalização em nível nacional (BOLAFFI, 1976). A criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) em 1964 pressupunha a necessidade do planejamento e organização do crescimento das cidades, visto que o sistema pretendia resolver o problema de habitação de interesse social através do financiamento à construção e aquisição da casa própria, conforme pode ser visto no Artigo 1º da lei de sua criação (Lei Federal nº 4.380, de 1964):

O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BRASIL, 1964, Art. 1º).

A fim de gerenciar esses recursos, essa mesma lei também criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Enquanto o primeiro seria responsável pelo financiamento da construção habitacional de baixa renda no país, através da gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o segundo seria responsável pela orientação técnica aos municípios para a elaboração de seus planos diretores e políticas habitacionais, sem os quais não estariam qualificados a receber as verbas federais.

Logicamente, que o interesse principal da criação desse sistema era o controle social de parte da população, pois através da aquisição da casa própria pretendia-se combater a influência das ideias comunistas e progressistas nas classes sociais mais pobres do país, conforme pode ser visto na frase “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, atribuída à Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH (*apud*. BONDUKI, 2008, p. 72).

A própria implementação desse sistema de planejamento em escala nacional subentendia a concentração de poder no nível federal, via orientação técnica, que segundo Bolaffi (1976) seguia os princípios de Hermann Kahn⁷⁹ e seus estudos de futurologia.

Foi justamente nesse contexto que a Prefeitura de São Paulo criou o Grupo Executivo de Planejamento (GEP), diretamente subordinado ao prefeito, como órgão responsável pela coordenação das propostas de legislação de planejamento urbano. Dessa forma, o GEP concorria com o Departamento de Urbanismo, assumindo boa parte de suas funções de coordenação do planejamento, que posteriormente seriam assumidas por novos órgãos a serem criados. Ou seja, após vinte anos de existência esse departamento deixava de ser o órgão responsável pelo planejamento da cidade.

De acordo com as finalidades definidas no decreto de sua criação, estava subentendido que o órgão seria temporário e não teria a função de elaborar o plano diretor em si, mas seria o órgão-meio pelo qual a prefeitura contrataria serviços de consultoria em planejamento, seguindo as definições da legislação federal de criação do SERFHAU, conforme pode ser visto nos incisos do Artigo 1º (SÃO PAULO, 1967, **negrito nosso**):

- 1- Reunir, analisar e coordenar os estudos, projetos e legislação existentes e os em andamento nas unidades especializadas da Prefeitura ligados ao planejamento urbano, físico, econômico e social, em entrosamento com o Departamento de Urbanismo;
- 2- Coordenar e orientar as medidas pertinentes ao Plano Urbanístico Básico (Plano Diretor), inclusive as pesquisas e diagnósticos, de estudo e elaboração de diretrizes básicas, de planos setoriais e projetos;
- 3- **Acompanhar e fiscalizar os estudos e contrato do Plano Urbanístico Básico** (Plano Diretor) e inicialmente exercer a função de órgão implementador do mesmo até a instituição de órgão próprio;
- 4- Superintender e orientar serviços contratados e fiscalizar o seu cumprimento; Estudar e propor a celebração de convênios visando a cooperação, entrosamento e implementação dos planos setoriais e regionais.

⁷⁹ Herman Kahn (1922-1983) foi um físico estadunidense, estrategista militar e analista de sistemas. Foi um dos fundadores do Instituto Hudson, fundação sem fins lucrativos de orientação política conservadora, comprometida com “a segurança global, prosperidade e liberdade”. Além dos estudos sobre os efeitos devastadores de uma possível hecatombe nuclear no período da Guerra Fria, Kahn e o instituto se notabilizaram por se utilizarem de técnicas de planejamento de cenários para prever possíveis desenvolvimentos futuros e orientar políticas nas áreas de geopolítica, economia, planejamento urbano, desenvolvimento científico e tecnológico.

A própria estrutura do GEP era bastante enxuta, contando com um coordenador, um secretário executivo e seis membros designados pelo prefeito, entre os quais o diretor do Departamento de Urbanismo. Entre as justificativas para sua criação estava a necessidade de se adequar ao planejamento de longo prazo da cidade as condições econômico-financeiras, a reestruturação administrativa, as obras e serviços municipais, estendendo-se para toda a área metropolitana da “Grande São Paulo” (sic), ainda mais considerando a contratação do estudo econômico-financeiro e o pré-projeto do metrô de São Paulo em 1966⁸⁰.

Dessa forma, o PUB seria a primeira proposta de plano diretor que teria de fato uma abrangência metropolitana, visto que essa questão ganhava destaque. Nesse mesmo período, o Governo do Estado de São Paulo, no âmbito da Secretaria da Economia e Planejamento, criava o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo, órgão consultivo presidido pelo Governador para questões atinentes a essa área metropolitana, e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) com funções técnicas de elaboração do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (SÃO PAULO (Estado), 1967).

Dessa forma, o GEP contratou um consórcio multinacional de empresas para desenvolver o Plano Urbanístico Básico (PUB) no valor de mais de oito milhões de cruzeiros (aproximadamente 18,2 milhões de reais corrigidos para maio de 2018⁸¹), equivalendo a vinte planos financiados pelo SERFHAU entre 1967 e 1970 (FELDMAN, 2005).

Com financiamento conjunto da Financiadora de Projetos SA (FINEP) e United States Agency for International Development (USAID), a contratação ficou condicionada à seleção de empresa ou consórcio de empresas brasileiras e estadunidenses. O consórcio foi formado por duas empresas brasileira do ramo da engenharia, Asplan Assessoria em Planejamento e Montreal, e duas estadunidenses, Leo A. Daly Company e Wilbur Smith and Associates, com a participação posterior de outras duas: a Real Estate Research Co. e a Hazen & Swayer.

⁸⁰ PARSONS BRINCKERHOOF-TUDOR-BECHTEL; ASPLAN; THEMAG. **Proposta de pré-projeto de engenharia apresentado à Prefeitura do Município de São Paulo, Brasil**. São Paulo: [s.n.], 1966.

⁸¹ Esse valor foi atualizado pela correção da variação do Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre maio de 1968 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Para elaboração do plano, foram contratados mais de cem profissionais, entre diretores, consultores e técnicos, de diversas especialidades, tais como Planejamento Urbano, Transportes, Legislação, Mecânica dos Solos, etc., nos moldes das equipes do planejamento estadunidense, conforme visto abaixo:

O PUB promove uma conexão direta de profissionais Brasileiros com a prática do *planning* americano, seguindo o esquema sugerido pelo IAB. Não mais a solicitação de um parecer de especialistas estrangeiros, como ocorreu com Robert Moses, e anteriormente com Bouvard, não mais a consultoria para assuntos específicos como ocorrera com o Padre Lebret, mas a montagem de uma estrutura nos moldes do New York Regional Plan and its Environs, de 1929, em que consultores especialistas e técnicos ligados a empresas privadas trabalham em conjunto, ao longo de um ano, financiados pelos governos brasileiro e americano. (FELDMAN, 2005, p. 235)

O extenso diagnóstico elaborado pelo consórcio resultou em seis grossos volumes, totalizando mais de três mil páginas, abordando, além dos aspectos urbanísticos (expansão urbana, uso do solo, valor dos terrenos, infraestrutura e serviços urbanos), o bem-estar social, cultura, educação, esportes, habitação, recreação, saúde, finanças e administração municipais.

O plano se baseava em projeções de crescimento demográfico, econômico e de viagens da cidade e de Grande São Paulo, para sugerir uma série de diretrizes e propostas para serem implementadas até 1990 (SÃO PAULO, 1969). Além das propostas de âmbito municipal, apresentava propostas de cunho metropolitano, para fornecer subsídios para a atuação conjunta da Prefeitura com os governos estadual, federal e dos demais municípios da Grande São Paulo.

As propostas estavam concentradas em cinco grandes áreas de atuação pública (SÃO PAULO, 1969, p. 23):

1. Desenvolvimento urbano, abrangendo uso do solo e execução dos grandes projetos de urbanização;
2. Desenvolvimento social, abrangendo educação, saúde pública, bem-estar social, recreação, habitação e cultura;
3. Circulação e transportes, abrangendo transportes coletivos, sistema viário, controle de tráfego e todas as medidas relativas aos sistemas viário e de transportes;
4. Serviços urbanos, abrangendo abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, controle da poluição do ar, energia elétrica, iluminação pública,

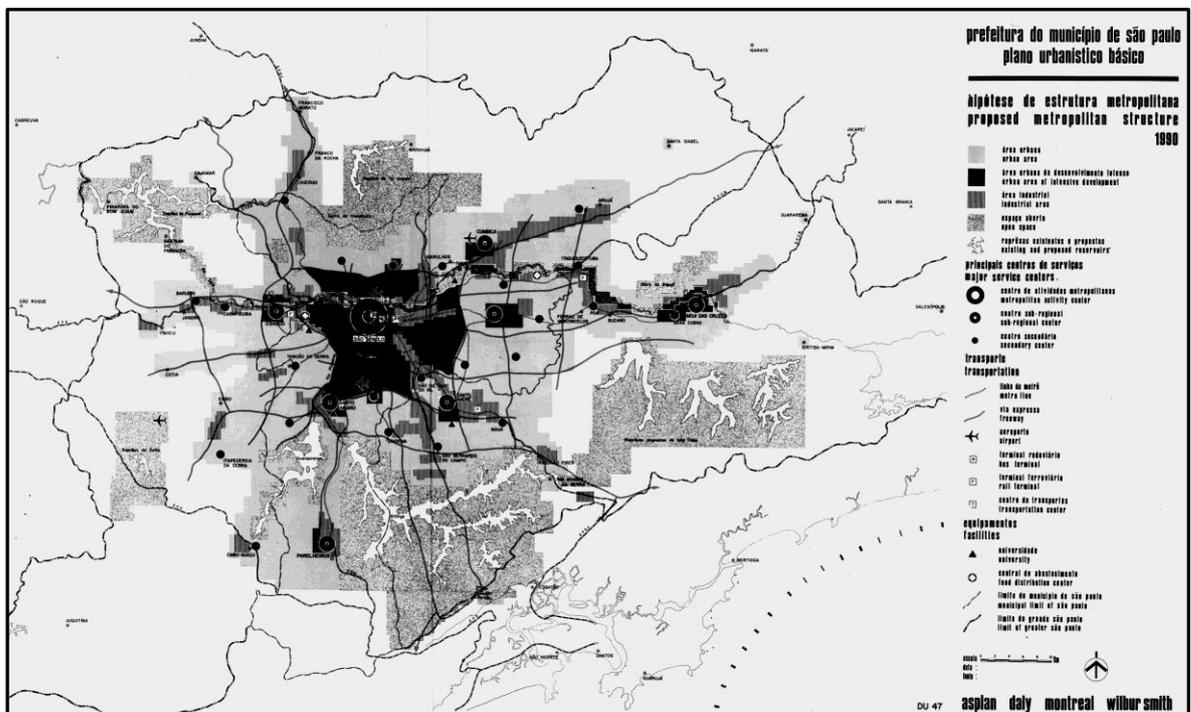
comunicações, serviço funerário, distribuição de gás, abastecimento, limpeza urbana, segurança pública e proteção contra o fogo;

5. Administração pública, abrangendo todas as medidas legais, administrativas e financeiras para permitir a realização do Plano, inclusive as medidas de estímulo e promoção das atividades produtivas.

Após o estudo de várias alternativas, o plano propôs uma hipótese de estrutura metropolitana para 1990 muito próxima a da cidade de Los Angeles nos Estados Unidos, baseada em uma grelha de 815 quilômetros de vias expressas formando bolsões residenciais de baixa e média densidades, representando 96% da área urbanizada, e concentrando as altas densidades na região central, representando os demais 4%, além de uma malha metroviária de 450 quilômetros, conforme figura 2.10 (SÃO PAULO, 1969).

Os anexos do volume seis do Relatório Técnico continham várias minutas de projeto de lei. Entre as quais, a Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), com proposta de zoneamento com classificação de usos possíveis por zona, além da definição da hierarquização do sistema viário principal, disposições sobre o controle da poluição ambiental (águas, ar e ruídos), licenciamento e fiscalização, e incentivos ao desenvolvimento urbano (renovação urbana e cessão de uso do subsolo e do espaço aéreo).

Figura 2.10: Estrutura metropolitana proposta para 1990 pelo Plano Urbanístico Básico.



Fonte: São Paulo, 1969.

A proposta de renovação urbana contemplava a possibilidade de implantação do metrô de São Paulo, cuja construção se iniciou em 1968, sendo definida como:

Art. 83 – Considera-se renovação urbana o conjunto de modificações do esquema de parcelamento do solo e das edificações e construções nele existentes, para implantação de planos urbanísticos detalhados. (SÃO PAULO, 1969, vol. 6, p. 433)

Essa proposta teria um impacto importante no futuro desenvolvimento de instrumentos voltados a essa questão, tanto na criação de uma empresa pública para gerenciar essa renovação urbana, como na proposição de projetos específicos para esse processo.

Em função dessa mesma possibilidade, o estudo continha também uma proposta de minuta de projeto de lei prevendo a implementação da contribuição de melhoria como uma forma do município “fazer face ao custo de obra pública que decorra em valorização imobiliária” (SÃO PAULO, 1969, vol. 6, p. 449). Mais do que isso, o plano trazia uma proposta de cobrança de coeficiente de aproveitamento adicional no caso de “rezoneamento (sic) da cidade” a ser regulamentado no Código Tributário do Município, adiantando as discussões que se fariam na década seguinte.

Essas medidas procuravam dar maior autonomia financeira ao município, pois, segundo o relatório do plano, a execução dos programas propostos demandaria dois bilhões de dólares até 1975 e mais 15 bilhões até 1990, totalizando 17 bilhões de dólares (54,4 bilhões de cruzeiros de 1968 ou 124 bilhões de reais de 2018⁸²). Esse montante equivalia à metade do PIB nacional em 1968, sendo que a municipalidade arcaria com 33% desse total. Considerando que em 1967, a Prefeitura de São Paulo teve superávit de 21 milhões de cruzeiros⁸³ seriam necessários 854 anos para arcar com essa ordem de investimentos.

Pelo vulto dos valores, muito superiores à capacidade financeira da prefeitura, a complexidade das propostas, que extrapolavam a sua área urbana, e pela própria estrutura urbana em grelha los angelina que nada tinha a ver com o modelo radio-concêntrico que se implantava desde o Plano de Avenidas era evidente que o PUB não poderia ser executado, apesar de todas as previsões ufanistas de crescimento da economia em virtude

⁸² Esse valor foi atualizado pela correção da variação do (Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre maio de 1968 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

⁸³ Despesas de 534 milhões de cruzeiros subtraídas de uma receita de 556 milhões, conforme página 58 do volume 6 do Relatório Técnico do Plano Urbanístico Básico (SÃO PAULO, 1969).

do “Milagre Brasileiro”. Nesse aspecto, ele se insere no contexto do que Villaça (1999) definiu como “superplanos”, demonstrando que o planejamento urbano se tornava uma atividade meramente intelectual, reduzida a um discurso e desvinculada da ação concreta do Estado.

Por fim, o PUB ficou pronto nos últimos dias da Administração do prefeito Faria Lima (1965–1969) e suas cópias quase foram destruídas pelo novo prefeito, o engenheiro Paulo Maluf⁸⁴ (1969–1971), que via no plano material de propagando de seu antecessor (FELDMAN, 2005).

2.6.2. A promulgação do PDDI e da Lei de Zoneamento

Maluf ficou apenas dois anos na Prefeitura e sua gestão foi caracterizada por grandes obras viárias, dando continuidade às obras de construção das avenidas marginais aos rios Tietê e Pinheiros e construindo o Elevado Costa e Silva (atual Elevado João Goulart). Com a saída de Maluf da prefeitura para assumir a Secretaria de Estado de Transportes, o governador Laudo Natel nomeou o engenheiro Figueiredo Ferraz⁸⁵ para o cargo de prefeito⁸⁶. Ferraz, que já tinha sido Secretário de Obras na Administração de Adhemar de Barros, tinha consciência da necessidade de planejamento da cidade de São Paulo. Ao contrário do pensamento ufanista da época que via no crescimento urbano um sinal de progresso, conforme pode ser visto nas frases-slogan “São Paulo não pode parar” ou “A cidade que mais cresce no mundo”, Ferraz tinha uma postura firme a favor do controle do crescimento urbano e metropolitano, tendo ficado famosa sua frase de que “São Paulo precisa parar”.

⁸⁴ Paulo Salim Maluf (1931-) é engenheiro civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, empresário e político. Foi governador do Estado de São Paulo (1979-1982), prefeito de São Paulo (1969-1971; 1993-1996), secretário dos transportes do Estado (1971-1975), presidente da Caixa Econômica Federal (1967-1969) e quatro vezes deputado federal por São Paulo (1983-1987, 2007-2011, 2011-2015 e 2015-). Suas passagens pelo Executivo foram caracterizadas pela construção de grandes obras viárias, várias delas suspeitas de superfaturamento e corrupção. Em 2017, Paulo Maluf foi condenado pelo Supremo Tribunal Federal pelo crime de lavagem de dinheiro e encontra-se no momento encarcerado no Complexo Penitenciário de Papuda no Distrito Federal.

⁸⁵ José Carlos de Figueiredo Ferraz (1918-1994) foi um engenheiro civil formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1935-1940). Foi professor da Escola Politécnica e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, membro do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado de São Paulo (CREA-SP), sócio fundador da Figueiredo Ferraz Consultoria e Engenharia de Projetos, engenheiro do Departamento de Estradas e Rodagem (DER)(1941-1945), Secretário Estadual de Transportes (1967-1971), Secretário de Obras (1957-1958) e Prefeito do Município de São Paulo (1971-1973). Foi exonerado do cargo de prefeito por ter declinado do convite do governador Laudo Natel para ingressar na ARENA, partido conservador de sustentação do Regime Militar (1964-1985).

⁸⁶ O Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, aboliu a eleição para prefeitos das capitais, que passaram a ser nomeados pelos Governadores, após assentimento pelas Assembleias Legislativas. Os prefeitos das capitais só voltaram a ser eleitos pelo voto direto em 1985.

Dessa forma, deu andamento necessário para a promulgação da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), nomeando o renomado arquiteto Roberto Cerqueira César⁸⁷ como coordenador do GEP, assim como presidente da recém-criada Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), responsável pela reurbanização das áreas afetadas pelas obras de construção do metrô iniciadas em 1968⁸⁸. Cerqueira César considerou que os estudos realizados pelo PUB eram mais do que suficientes e adotou uma versão mais simplificada da minuta do projeto de lei dos seus anexos, incorporando as questões relativas ao processo de construção do metrô.

O PDDI foi promulgado na Lei nº 7.688 de 1971 e tinha como objetivo principal ordenar e disciplinar o desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo, de forma a propiciar o bem estar da comunidade (SÃO PAULO, 1971). Para tanto, propunha instituir o sistema municipal de planejamento integrado mediante a criação de uma comissão de desenvolvimento integrado, de um órgão técnico municipal de planejamento integrado e de grupos de planejamento setorial.

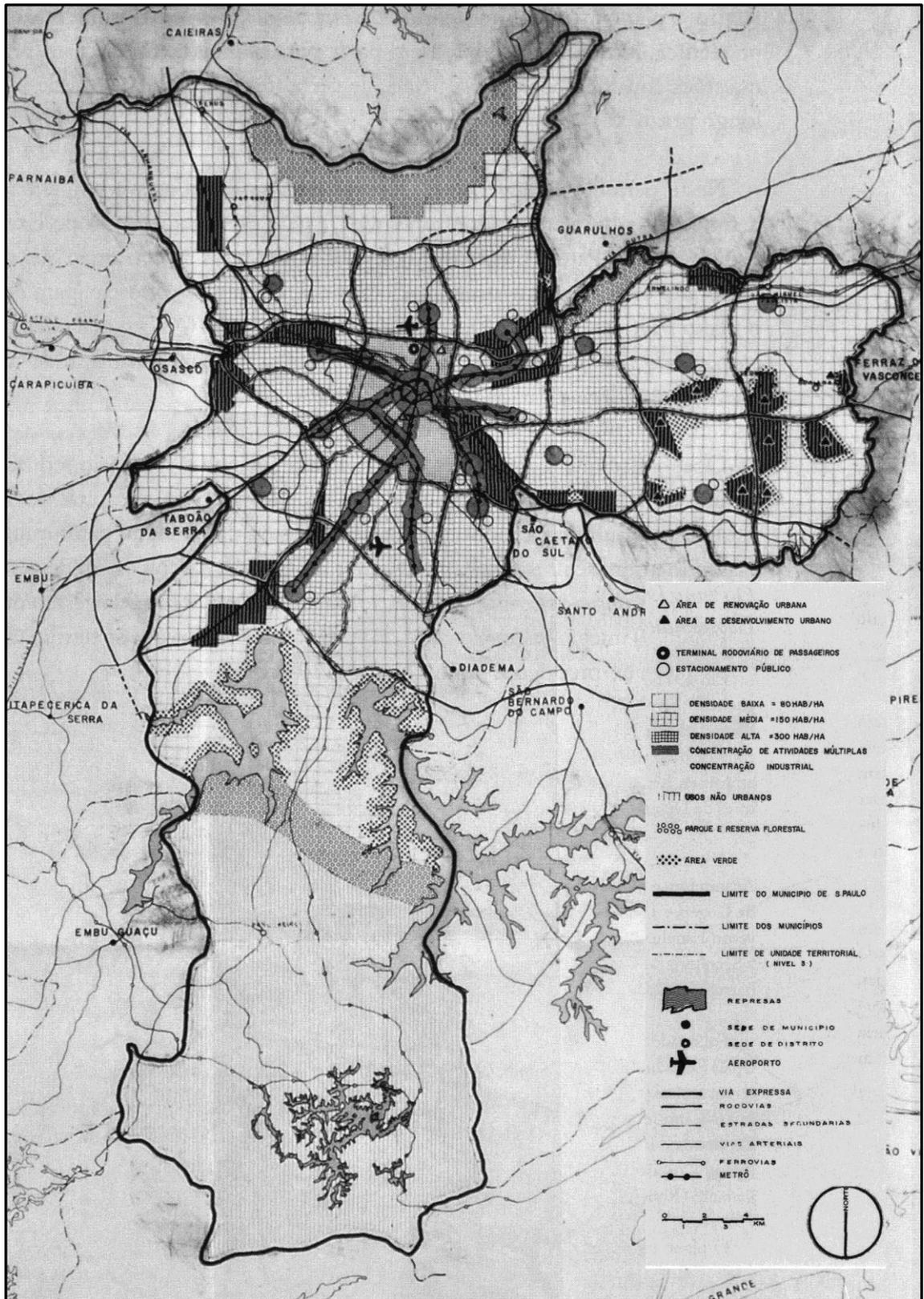
O plano apresentava um conjunto de diretrizes básicas e genéricas para as seguintes áreas:

1. Desenvolvimento urbano, contendo diretrizes genéricas de uso e ocupação do solo, baseado na concentração das atividades comerciais e de serviços nos polos e corredores de atividades múltiplas, na construção de uma rede de vias expressas formando bolsões residenciais de densidades médias, na construção de uma rede de metrô, e na concentração de atividades industriais junto a ferrovias, rodovias e vias expressas, conforme figura 2.11;

⁸⁷ Roberto Cerqueira César (1917-2003) foi engenheiro-arquiteto formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1940) e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da mesma universidade a partir de 1954. Foi arquiteto e depois sócio do escritório Rino Levi Arquitetos Associados SC Ltda., onde desenvolveu vasta carreira profissional e um dos sócios-fundadores do Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento de São Paulo (IAB/SP). Em 1969, passou a atuar junto à administração pública, onde foi assessor da diretoria da Companhia do Metropolitano de São Paulo (1969-1971). Coordenador do GEP, organizador e primeiro diretor da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) da Prefeitura Municipal de São Paulo, organizador e primeiro presidente da Empresa Municipal de Urbanização, EMURB (1971-1972), Secretário de Estado para os Negócios Metropolitanos (1975-1979).

⁸⁸ Retomaremos essa questão na seção 4.3.1.

Figura 2.11: Diretrizes básicas para o arranjo territorial do PDDI-SP.



Fonte: anexo da Lei nº 7.688/1971 em Zmitrowicz e Borghetti.

2. Desenvolvimento social, propondo a coordenação da implantação de programas públicos e privados de educação, saúde pública, habitação, bem estar social, recreação, cultura e esportes visando melhorar a qualidade de vida urbana, ampliando a provisão de equipamentos públicos nessas áreas, assim como a de áreas verdes e da arborização;
3. Desenvolvimento econômico, propondo o desenvolvimento de programas de renovação urbana, visando recuperar áreas em processo de deterioração e a implantação de sistemas de circulação e de transportes;
4. Organização administrativa da prefeitura promovendo a descentralização dos serviços públicos e equipamentos sociais em bases territoriais definidas.

Foram propostas oito zonas de uso, sendo três residenciais, duas de uso misto, duas industriais e uma especial, e definidos os seus coeficientes de aproveitamento máximo (CA), compreendidos como a relação entre a área total edificada e a área do lote, que variavam de um até quatro, e suas taxas de ocupação máxima (TO), compreendidas como a relação entre a projeção horizontal da área edificada e a área do lote, que variavam de 0,5 a 0,7.

Foram definidas as categorias de uso que seriam permitidas em cada zona de uso, podendo ser:

1. Residencial, variando de unifamiliar (R1), multifamiliar (R2) e conjunto residencial (R3);
2. Comercial, podendo ser comercial varejista de âmbito local (C1), diversificado (C2) e atacadista (C3);
3. Industrial, podendo ser indústria não incômoda (I1), diversificada (I2) e especial (I3);
4. De serviços, podendo ser de âmbito local (S1), diversificado (S2) e especial (S3);
5. Institucional, podendo ser de âmbito local (E1), diversificado (E2), especial (E3) e uso especial (E4).

A partir da classificação desses usos, o zoneamento definiria quais usos e quais densidades construtivas seriam permitidos para cada zona, controlando as transformações de uso e ocupação da cidade.

O plano propunha também uma hierarquização do sistema de circulação e transportes, especificamente do sistema viário (vias expressas, arteriais, principais e locais), que depois seria utilizada na definição do zoneamento da cidade.

Além dessas propostas de zoneamento, de classificação viária e de usos, o PDDI trazia uma série de recomendações para a implantação de um sistema de áreas verdes e de equipamentos públicos, reunidas nos quadros anexos à lei que definia a quantidade e o tamanho dos equipamentos de educação, saúde e promoção social de acordo com o tipo e o nível de atendimento.

Uma vez promulgado o PDDI, o GEP perderia a sua razão de ser. Contudo, em função da necessidade de se instituir em caráter permanente o sistema municipal de planejamento, o próprio PDDI demandava a “criação de um órgão técnico de planejamento integrado do Município, dotado de um centro de dados” (SÃO PAULO (Cidade), 1971, artigo 2º, inciso III, alínea b).

Em janeiro de 1972 a Lei nº 7.694 criou a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), em substituição ao temporário GEP. A coordenadoria continuava ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito e o seu intuito era de instituir o processo de planejamento relacionado com a implantação do recém-aprovado PDDI, sendo constituída de (SÃO PAULO, 1972a):

1. Gabinete do Coordenador Geral do Planejamento;
2. Conselho Orientador de Planejamento;
3. Comissão de Zoneamento;
4. Centro de Metodologia e Documentação;
5. Departamento de Planejamento;
6. Departamento de Implantação.

O Departamento de Planejamento seria responsável pela revisão periódica do PDDI, elaboração de planos setoriais, diretrizes da política habitacional do município (em consonância com as orientações do SERFHAU e SFH), e proposição de medidas visando a atualização da estrutura administrativa da prefeitura. O Departamento de Implantação ficava responsável por propor as medidas de implantação do PDDI, inclusive a legislação e normas atinentes, assim como fiscalizar a sua execução, e compatibilizar os orçamentos plurianuais da prefeitura e dos órgãos municipais com os objetivos e prioridades do PDDI. Já Centro de Metodologia e Documentação ficava responsável pela coleta de dados relativos ao planejamento e por desenvolver metodologias aplicáveis ao planejamento da cidade.

O Conselho Orientador de Planejamento, composto pelo Coordenador Geral de Planejamento, seu presidente, pelos Diretores dos Departamentos de Planejamento e

Implantação e mais seis conselheiros indicados pelo prefeito, entre os quais o Diretor do Departamento de Urbanismo passava a ter uma função consultiva, aprovando o plano de trabalho da COGEP e manifestando sobre outros assuntos, quando solicitado pelo Coordenador Geral do Planejamento ou pelo prefeito.

Já a Comissão de Zoneamento, composta pelo Coordenador Geral de Planejamento, seu presidente, por representantes dos três departamentos da COGEP, das Secretarias de Negócios Jurídicos e de Obras, do Conselho Regional de Engenharia, do Instituto de Engenharia e do Instituto de Arquitetos do Brasil, caberia opinar sobre os casos omissos que não se enquadrassem na legislação de zoneamento e edilícia.

Além dos cargos administrativos e de chefia (coordenador, chefes de gabinete, diretores de departamento, supervisores e chefes de seção), a lei previa a criação de 25 cargos comissionados de planejador urbano, para portadores de título universitário e experiência mínima de dois anos na área. Feldman (2005) chama a atenção para o fato de que a maioria das pessoas que assumiram esses cargos ser arquitetos(as), não configurando uma equipe multidisciplinar de fato, reforçando a formação do arquiteto planejador que vinha desde 1950.

Com isso, a recém-criada COGEP assumia por completo as atribuições que até então eram do Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras e passava a constituir-se como o órgão de planejamento urbano do município. Mais do que isso, a ideia de ser uma coordenadoria subordinada diretamente ao prefeito dava a ideia de que o órgão seria superior a demais secretarias, porque teria função de coordenar as ações integradas destas no que tangia às questões de desenvolvimento urbano, econômico e social (PESSOA, 2015).

Promulgado o PDDI e criada a COGEP, caberia ao órgão a elaboração da primeira Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município, ou Lei de Zoneamento, seguindo as orientações, diretrizes e objetivos do plano. Figueiredo Ferraz indicou Cerqueira César para ser o primeiro Coordenador Geral de Planejamento, cargo no qual permaneceu por pouco tempo, pois acumulava também a presidência da EMURB.

Cerqueira César indicou para substituí-lo o arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro, funcionário de carreira do Departamento de Urbanismo, ex-Secretário Executivo do GEP e que tinha grande conhecimento de zoneamento, visto que havia trabalhado com esse instrumento na cidade de Nova Iorque (PESSOA, 2015). Ribeiro iria desempenhar papel de protagonista principal na elaboração de lei de zoneamento, em função da confiança que

Figueiredo Ferraz tinha nele, a ponto de ter feito o traçado sozinho do perímetro de todas as zonas de uso que seriam instituídas, para que a informação não vazasse para o mercado imobiliário (ibid.).

Em virtude do período autoritário, a lei sequer foi discutida na Câmara de Vereadores, pois Figueiredo Ferraz convenceu a bancada governista amplamente majoritária a aprovar a lei sem ampla discussão, tanto que o Executivo deu entrada no projeto de lei n em 18 de outubro, ele foi aprovado pela Comissão de Justiça no dia 27 e a lei foi aprovada no dia 1º de novembro, ou seja, em quatorze dias.

O zoneamento foi instituído pela primeira vez para toda a área do município na promulgação da Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972 (SÃO PAULO, 1972b). Além do uso e ocupação do solo, a lei definia normas também para o parcelamento na cidade, estipulando o lote mínimo de 250 metros quadrados e exigindo que os novos loteamentos doassem um mínimo de 35% de área pública para cidade, sendo 20% para circulação, 15% para áreas verdes e 5% para áreas institucionais. Com isso, a Prefeitura procurava resolver o problema de aquisição de terra para instalar as áreas verdes e equipamentos públicos, ao menos nos loteamentos novos.

Baseado na hierarquização do PDDI, a Lei de Zoneamento definia oito zonas de uso:

1. Z1 – Uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa;
2. Z2 – Uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa;
3. Z3 – Uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média;
4. Z4 – Uso misto, de densidade demográfica média alta;
5. Z5 – Uso misto, de densidade demográfica alta;
6. Z6 – Uso predominantemente industrial;
7. Z7 – Uso estritamente industrial;
8. Z8 – Usos Especiais.

A definição das zonas seguia a estrutura que já existia, adequando-a às propostas do PDDI, conforme pode ser visto nas palavras de Ribeiro:

Eu peguei isso aqui... Eu não inventei nada. Em urbanismo, nunca se inventa nada! Nós temos que pegar o desenvolvimento histórico das coisas e ir verificando como é que a coisa está caminhando e de que forma pode-se continuar. Infelizmente, nosso pessoal aqui gosta de inventar... Eles são amigos de inventar... Cada prefeito que entra acha que deve fazer um Plano Diretor e que muda tudo!! Ele acha que tem que mudar tudo! Então, isto foi o PDDI. Basicamente era isto. Era uma legislação de uso do solo em que você pegava a unidade de vizinhança, que tinha um pequeno centro de prestação de serviços e de comércio e uma área basicamente residencial. A área residencial era Z1; a área de

prestação de pequenos serviços, mas que também podia ser usada para uso residencial era Z2; o centro de bairro, pega aqui quatro unidades de vizinhança, tem um centro mais importante, aqui isso seria Z3; você pegou um certo número de bairros e desenvolveu um centro especializado... Consolação é especializado em lustres, certo? Sei lá, o Bom Retiro é especializado em roupa, e assim por diante. Então isso era Z4, e os centros principais, as subprefeituras eram Z5. Então basicamente era isso: Z1, Z2, Z3, Z4, Z5. [...] Então este foi o critério: o que é estritamente residencial, vamos procurar nos levantamentos cadastrais e topográficos para ver qual é a situação atual. Então o critério foi baseado na estrutura que já existia, corrigida apenas dentro desta orientação de transformar a cidade numa cidade de grelhas viárias e unidades urbanas escalonadas. Essa foi a correção. Então foi isso, o critério foi esse, foi baseado nas pesquisas urbanas disponíveis na época. Nós tínhamos também um levantamento topográfico cadastral naquela época, que foi extremamente útil. (RIBEIRO *apud*. PESSOA, 2015, p. 4/5)

Para cada zona de uso, a Lei definia categorias e usos permitidos, assim como definia os parâmetros de ocupação, como os recuos de frente, laterais e fundo, taxa de ocupação máxima, que variava de 0,5 a 0,7 e o coeficiente de aprovação máximo, variando de um a 3,5, conforme figura 2.12.

Figura 2.12: Quadro 2, características das Zonas de Uso, anexo à Lei nº 7.805/1972.

ZONAS DE USO	CATEGORIAS DE USO PERMITIDAS				CARACTERÍSTICAS DE DIMENSIONAMENTO, OCUPAÇÃO E APROVEITAMENTO DO LOTE (c)								
	CONFORMES			SUJEITOS A CONTROLE ESPECIAL (a)		Frente Mínima	Área Mínima	Recuo de Frente Mínimo	Recuo Lateral Mínimo	Recuo de Fundo Mínimo	Taxa de Ocupação Máxima	Coeficiente de Aproveitamento Máximo (b)	
Z-1	R 1			E 4		10 m	250 m ²	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	1	
Z-2	R 1	C 1	E 1	C 2	E 2	10 m	250 m ²	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	1	
	R 3	S 1		S 2	E 3								
Z-3	R 1	C 1	E 1	E 2		10 m	250 m ²	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	2,5	
	R 2	I 1	C 2	R 3	E 3								
Z-4	R 1	C 1	S 1	C 3	E 4	10 m	250 m ²	5 m	—	5 m	0,7	3	
	R 2	C 2	E 1	I 2									
Z-5	R 1	C 1	S 1	E 3		10 m	250 m ²	—	—	3 m, somente acima do 2º pavimento	0,8	3,5	
	R 2	C 2	E 1	E 4									
Z-6	C 1	I 1		R 1	S 1	E 2	20 m	1.000 m ²	10 m	2,00 m de ambos os lados	10 m	0,7	1,5
	C 2	I 2		R 2	S 2	E 3							
Z-7	I 1	C 3		C 1	S 1	E 2	50 m	5.000 m ²	10 m	5,00 m de ambos os lados	15 m	0,5	1
	I 2	S 3		S 2	E 3								
Z-8	I 3			C 2	E 1	E 4	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)

OBSERVAÇÕES: a) Ver Art. 21, Item II, bem como o Quadro 3
b) Ver Art. 24
c) Sem prejuízo de exigências maiores contidas nesta lei para casos específicos
d) Ver Arts. 19 e 20 bem como o Quadro 5

Fonte: São Paulo, 1972b.

Através de uma fórmula específica incentivou a verticalização, pois permitia o aumento desses coeficientes quando houvesse redução da ocupação do lote, mecanismo esse, que copiava mecanismo semelhante do zoneamento de Nova Iorque de 1969. Dessa forma, a lei definiu as zonas de uso, estabelecendo o coeficiente máximo de um para 4% da

área da cidade, o coeficiente máximo de dois para 86% e o coeficiente máximo de quatro para os 10% restantes (ROLNIK, KOWARICK e SOMEKH, 1990).

As Crises do Petróleo na década de 1970 puseram fim ao “Milagre Brasileiro”, fazendo com que a construção das vias expressas propostas no PDDI nunca saíssem do papel. Dessa forma, o zoneamento acabou ficando completamente incoerente, pois foi estabelecido para um modelo urbano que nunca chegou a ser implementado de fato. Da mesma forma, a atuação do BNH acabou não cumprindo com seus objetivos iniciais, pois os recursos do banco foram utilizados pelas incorporadoras na construção de diversos prédios de apartamento de classe média, estimulando a verticalização, que se espalhou por todo o Centro Expandido.

No decorrer dos anos, o zoneamento foi sendo modificado e moldado aos interesses do mercado imobiliário. Várias novas zonas foram sendo criadas para resolver as especificidades que o zoneamento original não previra. Após vinte anos de existência, as Z2 – zonas de uso predominantemente residencial de baixa densidade, que configuravam os bolsões residenciais propostos, já haviam sido reduzidas para 50% da área da cidade (SÃO PAULO, 1996). Outro aspecto negativo foi o fato de que definindo coeficientes de aproveitamento variáveis dentro da cidade, o zoneamento criou uma valorização artificial de terrenos, estimulando preços maiores nas áreas da cidade com potencial construtivo maior, aumentando o processo de exclusão socioespacial, intensificado a partir da década de 1970 (ROLNIK, KOWARICK e SOMEKH, 1990).

Dessa forma, ao longo do século XX o sistema de planejamento urbano do Município de São Paulo foi se consolidando enquanto estrutura administrativa, sem que de fato reverteresse a principal característica negativa de cidade, qual sejam a enorme diferenciação e desigualdade socioespacial, resultando em uma cidade extremamente segregada onde a elite e as principais atividades econômicas se localizam nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, enquanto que as parcelas mais pobres da população, que representam 41% do total⁸⁹, vivem nas áreas periféricas, em condições precárias de habitabilidade, muitas vezes em áreas de fragilidade ambiental, com enormes carências em infraestrutura e equipamentos públicos. Pelo contrário, na maioria das vezes, conforme visto nesse capítulo, os instrumentos de planejamento foram utilizados para a manutenção e agravamento dessa situação.

⁸⁹ Número obtido através de cálculo feito pelo autor da porcentagem das pessoas residentes no Município de São Paulo com renda familiar até R\$ 1.520,00, equivalentes a quatro salários mínimos em 2007, conforme dados da Pesquisa Origem-Destino do Metrô (COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO, 2008).

CAPÍTULO 3 – A ASCENSÃO DA POLÍTICA URBANA NEOLIBERAL E DOS GRANDES PROJETOS URBANOS NOS PAÍSES CENTRAIS

3.1. Introdução

A partir dos anos 1980, o paradigma da política urbana em várias cidades dos países centrais passou por uma grande reformulação. O esgotamento do processo de expansão da economia capitalista e ascensão do ideário neoliberal como resposta à crise econômica ocasionaram a mudança do planejamento urbano tradicional para o planejamento urbano estratégico, passando de uma visão global da cidade contida nos planos diretores para uma focalizada e fragmentária de grandes intervenções urbanas em áreas específicas, baseadas na desregulamentação da legislação urbanística e nas parcerias público-privadas, representada pelos grandes projetos urbanos. Esse capítulo analisa como ocorreram essas transformações no discurso e na prática da atuação pública sobre as cidades dos países centrais, procurando compreender os seus principais impactos físico-espaciais e socioeconômicos a partir dos principais estudos de caso emblemáticos do período, para em um momento seguinte compreender como essas ideias e práticas foram transferidas para o nosso contexto.

3.2. As transformações na teoria urbana no final do Século XX

Cities and places now, it seems, take much more care to create a positive and high quality image of place, and have sought architecture and forms of urban design that respond to such need. That they should be pressed, and that the result should be a serial repetition of successful models (such as Baltimore's Harbour Place), is understandable, given the grim history of deindustrialization and restructuring that left most of major cities in the advanced capitalist world with few options except to compete with each other, mainly as financial, consumption, and entertainment centres. Imaging a city through the organization of spectacular urban spaces became means to attract capital and people (of the right sort) in a period (since 1973) of intensified inter-urban competition and urban entrepreneurialism [...]⁹⁰ (HARVEY, 1989b, p. 91-92).

⁹⁰ As cidades e os lugares, ao que parece, estão tomando muito mais cuidados para criar uma imagem positiva e de alta qualidade, e têm procurado uma arquitetura e formas de projeto urbano que respondam a essa necessidade. Que eles foram pressionados a fazê-lo, e que o resultado deva ser uma repetição em série de modelos de sucesso (como o Porto de Baltimore), é compreensível, dada a história sombria de desindustrialização e de reestruturação que deixou a maior parte das grandes cidades no mundo capitalista

O parágrafo acima, extraído do livro *The Condition of Postmodernity* de David Harvey (1989b), parecia decretar que a adoção de projetos urbanos espetaculares, da competição interurbana e do empreendedorismo urbano era a única forma para as cidades saírem da crise econômica advinda das transformações que ocorreram no Capitalismo nas décadas de 1970 e 1980. Baseado nos problemas enfrentados por diversas cidades do mundo, mas principalmente pelas cidades dos países anglo-saxônicos do Norte Global, Harvey, um dos geógrafos marxistas mais conhecidos da atualidade, parecia capitular ao onipresente poder do capital financeiro globalizado, liberado para fluir pelo mundo ao seu bel prazer após as reformas econômicas neoliberais impetradas pelos seus principais mentores, a primeira-ministra britânica Margareth Thatcher (1979-1990) e o presidente estadunidense Ronald Reagan (1981-1989), e depois copiadas *ad nauseam* por governos neoliberais ao redor do mundo.

Esse posicionamento baseava-se em artigo do mesmo ano, onde Harvey (1989a) já havia identificado a mudança das administrações municipais de várias cidades dos Estados Unidos e Reino Unido frente à crise fiscal pela qual passavam. Segundo ele, muitas dessas cidades estavam passando do gerenciamento urbano, baseado na provisão de serviços públicos e bens de consumo coletivo para os seus habitantes, para o empreendedorismo urbano, onde as administrações municipais passaram a incentivar o “desenvolvimento local”, fomentando a atração de negócios.

Posteriormente, Harvey, de origem operária e de longa trajetória intelectual que o levou ao marxismo⁹¹, retomou o seu posicionamento ideológico e voltou a publicar livros e textos engajados, onde retomava a importância do papel dos movimentos sociais no combate ao discurso hegemônico do capital⁹².

Contudo, nessa época, vários outros pesquisadores sobre a questão urbana de diversos ramos, teóricos ou práticos, muitos de trajetória marxista, capitularam de vez e passaram a serem divulgadores de uma nova teoria urbana e promotores de um novo tipo de urbanismo, de política e de planejamento urbano de viés neoliberal.

avançado com poucas opções, exceto a de competir umas com as outras, principalmente como centros financeiros, de consumo e de entretenimento. A criação de uma imagem de cidade através da organização de espaços urbanos espetaculares tornou-se o meio para atrair capital e pessoas (do tipo certo) em um período (desde 1973) de concorrência interurbana intensificada e do empreendedorismo urbano [...] (HARVEY, 1989b, p. 91–92, tradução nossa).

⁹¹ Em entrevista publicada pela revista britânica *New Left Review*, Harvey (2005b) faz um retrospecto do seu caminho intelectual desde a infância até aquela publicação.

⁹² Referimo-nos especificamente aos livros *Spaces of Hope* (University of California Press, 2000) e *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* (Verso, 2012).

No mesmo ano em que Harvey publicou seu livro, o geógrafo estadunidense Edward Soja publicava *Postmodern Geographies: the Reassertion of Space in Critical Social Theory* (1989) onde identificava a reestruturação urbana e regional que os Estados Unidos passavam como resultado das transformações econômicas que ocorriam em escala mundial, tomando como estudo de caso principal a cidade de Los Angeles.

Soja argumentava que a transição de uma economia industrial para uma economia pós-industrial (do setor de serviços) tinha ocasionado uma reestruturação regional nos Estados Unidos, com a produção econômica e o poder político passando do Círculo do Gelo para o Círculo do Sol, ou seja, passando da indústria pesada ligada ao ramo automotivo na Região dos Grandes Lagos, para a indústria tecnológica do Vale do Silício no Estado da Califórnia (SOJA, 1993).

A socióloga holandesa, Saskia Sassen, que vinha de uma trajetória de pesquisa crítica sobre a exploração do trabalho semiescravo imigrante em Nova Iorque (SASSEN-KOON, 1987), publicou em 1991 o livro *The Global City* (SASSEN, 1991), onde fazia uma análise comparativa das transformações que ocorriam na economia urbana, emprego e renda nas cidades de Nova Iorque, Londres e Tóquio em função do crescimento da economia financeira internacional.

Baseando-se no conceito de Cidade Mundial⁹³, a partir das definições dos urbanistas Peter Hall (HALL, 1966) e John Friedmann (FRIEDMANN e WOLFF, 1982; FRIEDMANN, 1986), Sassen ainda apresentava uma visão crítica sobre as transformações econômicas que ocorriam, apontando para a concentração da renda nos extratos superiores do terciário avançado em contrapartida à expansão do empobrecimento dos extratos inferiores de trabalho informal imigrante e o desaparecimento da extratos médios ligados à produção industrial.

A denominação dos setores empregatícios privilegiados pela Nova Divisão Internacional do Trabalho nessas cidades como FIRE (*Finance, Insurance and Real Estate*), traduzido para o português como FSSI (Finanças, Seguro e Setor Imobiliário), seria utilizada por vários pesquisadores do campo dos estudos urbanos mundo afora e também no Brasil.

Contudo, em seu próximo livro, *As Cidades numa Economia Mundial* (original de 1994), Sassen parece se render ao poder da economia financeira globalizada e passa a

⁹³ A influência desse conceito no Brasil foi discutida na nota de rodapé número 27.

defender estratégias urbanas para competição pelo capital fluante, como pode ser visto no parágrafo abaixo:

O elevado crescimento de fluxos financeiros internacionais aumentou o nível de complexidade das transações. Essa nova circunstância exige uma infraestrutura extremamente avançada de serviços especializados e de concentrações de alto nível no que se refere aos recursos em telecomunicações. As cidades constituem locais fundamentais para ambos. (SASSEN, 1998, p. 24).

Nos países do Norte Global Ibérico sucedeu-se a mesma coisa. O sociólogo espanhol Manuel Castells, que anos antes tinha demonstrando o poder da ideologia da classe dominante em direcionar os investimentos do Estado em serviços públicos e equipamentos de consumo coletivo para seu próprio benefício no processo de produção da cidade em seu livro sobre a *Questão Urbana (La question urbaine, 1972)*, também capitulou às virtudes do mercado capitalista, como bem relatado por Vainer (2013).

Ao que parece, a mudança para os Estados Unidos em 1979 para lecionar Sociologia e Planejamento Urbano na Universidade de Berkeley, Califórnia, trouxe transformações teóricas em um dos melhores representantes da escola da sociologia urbana francesa, professor da Universidade de Paris e da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*. Após lançar seu último livro sobre movimentos sociais (*The City and the Grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*), Castells abandonou o enfoque da disputa de classes na produção do espaço urbano, para se debruçar nas transformações urbano-regionais ocasionadas pelo processo da globalização, concomitantemente aos seus colegas anglo-saxônicos, conforme pode ser visto no parágrafo abaixo extraído do seu livro *The Informational City*:

I argue that there is a historically articulated complex of transformations which concerns simultaneously capitalism as a social system, informationalism as a mode of development and information technology as a powerful working instrument. It is this complex social-economic-technical matrix that is transforming societies, and thus cities and regions⁹⁴. (CASTELLS, 1989, p. 3)

Sete anos mais tarde, Castells, em conjunto com o urbanista e político catalão Jordi Borja, demonstrava sua total rendição ao capital internacional, defendendo que as cidades saíssem de uma postura gerencial passiva, passando a ter uma postura empreendedora ativa, agindo como “atores políticos” na concorrida disputa pelo capital internacional no

⁹⁴ Meu argumento é que existe um complexo historicamente articulado de transformações que diz respeito simultaneamente ao capitalismo como um sistema social, à informatização como um modo de desenvolvimento e à tecnologia da informação como instrumento poderoso de trabalho. É essa matriz tecnosocioeconômica complexa que está transformando as sociedades, e, portanto, cidades e regiões. (CASTELLS, 1989, p. 3, tradução nossa).

relatório para Conferência do Habitat da ONU, que depois resultaria no livro *Local and Global: Management of Cities in the Information Age* (BORJA e CASTELLS, 1997).

Borja, membro do PSUC (Partido Socialista Unificado da Catalunha), foi vice-prefeito de Barcelona e esteve diretamente ligado à candidatura, organização e às obras para a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, tornando-se depois um dos principais consultores internacionais do empreendedorismo urbano. Na visão dos dois, os problemas urbanos deixavam de ser eminentemente locais e passavam a depender das relações com a economia global, conforme abaixo:

The new global economy is articulated in territorial terms around networks of cities (Sassen, 1994). Cities on their part depend on the forms of their articulation with the global economy as regards their standards and modes of living. That is why the new frontier for urban management consists in getting each city ready to face global competition, since the welfare of its citizens depends on that⁹⁵. (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 14)

Outro profissional ibérico, anteriormente engajado com as questões sociais, que também se rendeu a esse discurso foi o arquiteto português Nuno Portas. Portas, que foi o Secretário de Estado de Habitação e Urbanismo de Portugal, que criou e coordenou o paradigmático programa de habitação popular participativo revolucionário Serviços de Apoio Ambulatorial Local (SAAL) de 1974 a 1976, também passou a atuar na promoção de um urbanismo adaptado a essa nova realidade, tornando-se também consultor internacional para cidades da União Europeia, Barcelona, Santiago de Compostela e Rio de Janeiro. Ao comentar sobre as políticas urbanas do pós-guerra, Portas afirma haver uma necessidade de sua revisão frente à nova realidade urbana, conforme pode ser visto abaixo:

La insuficiencia de esas diferentes estrategias de intervención conjuntamente con los nuevos ambientes con los que se enfrentan las ciudades (determinados por la competición, cohesión y sustentabilidad), obliga a la teoría urbanística y a las políticas urbanas a investigar y definir tanto el sistema de planificación, como los procesos y los tipos de intervención, así como, finalmente, las relaciones entre estos dos aspectos⁹⁶. (PORTAS, 2003, p. 1)

⁹⁵ A nova economia global é articulada em termos territoriais ao redor de redes de cidades (Sassen, 1994). As cidades, por sua vez, dependem das formas de sua articulação com a economia global com relação aos padrões e modos de vida. É por isso que a nova fronteira para a gestão urbana consiste em cada cidade estar pronta para enfrentar a concorrência global, uma vez que o bem-estar dos seus cidadãos depende disso. (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 14, tradução nossa)

⁹⁶ O fracasso dessas estratégias diferentes de intervenção associado aos novos ambientes que as cidades enfrentam (determinados pela concorrência, coesão e sustentabilidade) obriga a teoria urbanística e as políticas urbanas a investigar e a definir tanto um sistema de planejamento, como os processos e os tipos de intervenção, assim como, por fim, a relação entre estes dois aspectos. (PORTAS, 2003, p. 1, tradução nossa)

3.3. Crise global, neoliberalismo e globalização

Mas afinal, quais os motivos que levaram tantos teóricos e práticos do urbano a definir a existência de uma nova realidade global e, em função disso, a adaptação da teoria e das práxis urbanas? O que teria levado tantos teóricos a mudar o foco da disputa de classe na produção do espaço urbano para as movimentações do capital na escala internacional? Existiria de fato algo de novo ocorrendo?

Na verdade, as transformações econômicas advindas com a globalização do final do século pouco têm de novo, pois não passaram de mais uma das crises de acumulação do capitalismo. Marx (1983) já havia identificado a natureza cíclica das crises do sistema capitalista em função de suas próprias contradições internas, quando da elaboração da Lei de Queda Tendencial da Taxa de Lucro⁹⁷. Posteriormente vários outros autores marxistas, tais como Nikolai Konradiev, Joseph Schumpeter e Ernest Mandel procuraram compreender e explicar a natureza e duração de suas crises e dos seus ciclos de crescimento e depressão. A própria denominação desse período como globalização também é equivocada do ponto de vista teórico, pois, segundo vários autores o capitalismo já se constituiu enquanto sistema econômico em escala de abrangência mundial desde seu início (SWEEZY, 1977; WALLERSTEIN, 1979; BRAUDEL, 1987).

Dessa forma, o que é definido por aqueles autores como globalização nada mais é que um dos estágios do capitalismo de reação do próprio sistema à crise de acumulação advinda do esgotamento do ciclo de expansão econômica do pós-guerra (1945-1975), os “Anos de Ouro do Capitalismo”. O aumento da produção possibilitado pelo desenvolvimento tecnológico, a diminuição da força de trabalho em função dos processos de automação, o aumento da competição ocasionada pela expansão fordista periférica e a diminuição da demanda por bens de consumo em função da conclusão da reconstrução da Europa e do Japão ocasionaram uma superprodução, resultando na crise dos anos 1970.

Em muitos dos países centrais, o resultado foi o desmantelamento de seus parques industriais, com aumento nas taxas de desemprego e a tentativa de realocação da força de trabalho no setor de serviços (DEÁK, 2016). Talvez o exemplo mais emblemático dessas transformações tenha sido Detroit, nos Estados Unidos. Essa cidade, que chegou a ser o maior centro produtor automotivo estadunidense, perdeu 170 mil empregos industriais em função da reestruturação mundial da indústria automotiva nos anos 1970 e 1980,

⁹⁷ Ver nota de rodapé número 9.

ocasionando um processo de decadência econômica, levando a perda de empresas subsidiárias (50%) e população (27%) (HILL e FEAGIN, 1987).

Para alguns autores marxistas, esse deslocamento da produção do setor industrial para o setor de serviços é um grande problema, tendo em vista que não está diretamente relacionada à produção de bens materiais, caracterizando por ser um crescimento incontrolado de atividades improdutivas. Mandel (1982) considerava que esse fenômeno do crescimento do setor terciário em detrimento do industrial seria o prenúncio do fim do capitalismo, daí a denominação que ele fez desse estágio de desenvolvimento de *capitalismo final* (*Spätkapitalismus*), comumente traduzido como *capitalismo tardio*, que não é a mais adequada a nosso ver, pois pode ter a conotação de atrasado.

Como reação à crise houve a ascensão do ideário Neoliberal. Os ideais do Estado Keynesiano, promotor do desenvolvimento econômico, e do Estado do Bem-Estar Social, provedor de políticas sociais, começaram a ser questionados em função de seus gastos frente às crises fiscal e inflacionária. A ascensão ao poder de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979-1990) e de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989) marcou a ruptura do modelo de desenvolvimento estabelecido, ocasionando a implantação do Estado Neoliberal e da política macroeconômica monetarista, que posteriormente foi copiado por vários países do mundo.

Thatcher assumiu o governo prometendo reformular o Estado britânico, diminuindo radicalmente sua presença e intervenção na economia, reforçando também o poder das ações individuais sobre as questões sociais, às vezes até negando a existência de “tal coisa como a sociedade”:

I think we have gone through a period when too many children and people have been given to understand “I have a problem, it is the Government’s job to cope with it!” or “I have a problem, I will go and get a grant to cope with it!” “I am homeless, the Government must house me!” and so they are casting their problems on society and **who is society? There is no such thing! There are individual men and women and there are families** and no government can do anything except through people and people must look to themselves first⁹⁸ (THATCHER, 1987, negrito nosso).

⁹⁸ Eu acho que nós passamos por um período em que muitas crianças e pessoas foram dadas a entender “Eu tenho um problema, é trabalho do Governo lidar com ele!” ou “Eu tenho um problema, eu irei obter uma auxílio para lidar com ele!”, “Eu sou um sem-teto, o Governo deve me abrigar!”, e por isso as pessoas estão colocando os seus problemas na sociedade e o que é a sociedade? Não existe tal coisa! Há homens e mulheres individuais e há famílias e nenhum governo pode fazer nada a não ser através de pessoas e as pessoas têm de cuidar de si mesmas em primeiro lugar (THATCHER, 1987, tradução nossa).

No seu discurso inaugural como presidente dos Estados Unidos, Reagan culpava o governo pela crise econômica, em função de seus gastos maiores que a arrecadação, minando as possibilidades dos indivíduos em progredir. Baseado em um discurso de equidade, defendeu que nenhum grupo social deveria arcar com custos maiores do que os demais, abrindo espaço para sua política fiscal regressiva e colocando o governo a serviço das grandes corporações e da elite estadunidenses:

[...] In this present crisis, **government is not the solution to our problem; government is the problem** (negrito nosso). From time to time we've been tempted to believe that society has become too complex to be managed by self-rule, that government by an elite group is superior to government for, by, and of the people [...] **The solutions we seek must be equitable, with no one group singled out to pay a higher price** (negrito nosso) [...] Well, this administration's objective will be a healthy, vigorous, growing economy that provides equal opportunities for all Americans, with no barriers born of bigotry or discrimination [...] We are a nation that has a government—not the other way around [...] **It is time to check and reverse the growth of government, which shows signs of having grown beyond the consent of the governed** (negrito nosso) [...] It is no coincidence that our present troubles parallel and are proportionate to the intervention and intrusion in our lives that result from unnecessary and excessive growth of government... So, with all the creative energy at our command, let us begin an era of national renewal. Let us renew our determination, our courage, and our strength. And let us renew our faith and our hope⁹⁹ (REAGAN, 1981, negrito nosso).

As medidas econômicas de cunho neoliberal de ambos governantes, que ficaram conhecidas como *Reagonomics* e *Thatcherism*, defendiam os interesses do capital, através da desregulação dos mercados de capitais e do trabalho, diminuição de impostos sobre a renda e sobre os ganhos de capital. Para alcançar o equilíbrio fiscal, já desequilibrado, porém aumentado em função dessas desonerações, propunham cortes profundos nos gastos públicos: políticas sociais foram terminadas, empresas estatais foram privatizadas, a economia e o mercado de trabalhos passaram por um processo de desregulação, sindicatos foram desarticulados, todas as ações numa tentativa de recuperar os níveis de

⁹⁹ Na presente crise, o governo não é a solução para o nosso problema; o governo é o problema. De vez em quando temos sido tentados a acreditar que a sociedade tornou-se muito complexa para ser gerido pelo autogoverno, que o governo por um grupo de elite é superior ao governo para, pelo, e das pessoas [...] as soluções que procuramos devem ser equitativas, sem que um determinado grupo pague um preço mais alto [...] Bem, o objetivo desta administração será uma vigorosa, saudável e crescente economia que ofereça oportunidades iguais para todos os americanos, sem barreiras nascidas da intolerância ou da discriminação [...] Nós somos uma nação que tem um governo, não o contrário [...] é hora de verificar e reverter o crescimento do governo, que mostra sinais de ter crescido além do consentimento dos governados [...] não é por acaso que os nossos problemas atuais sejam paralelos e proporcionais à intervenção e intrusão em nossas vidas que resultam do crescimento desnecessário e excessivo do governo [...] Então, com toda a energia criativa à nossa disposição, vamos começar uma era de renovação nacional. Renovemos a nossa determinação, nossa coragem e nossa força. E vamos renovar a nossa fé e a nossa esperança (REAGAN, 1981, tradução nossa).

acumulação anterior à crise, ou nas palavras de Deák (2016) numa tentativa desesperada de “remercadorização” da economia, ocasionando a concentração e a centralização de capital e de renda, prolongando o endividamento como forma de financiamento do consumo e deslocando o centro da produção da indústria para o setor de serviços.

Nesse aspecto, o problema do “governo grande” não foi diminuído, mas passou a trabalhar a favor do capital. No caso estadunidense, a expansão do “*warfare state*”¹⁰⁰, sob a administração Reagan, custou aos cofres públicos um salto na dívida pública federal de 995 milhões de 2,87 trilhões de dólares entre 1981 e 1989, passando de 25 para 39% do PIB (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015).

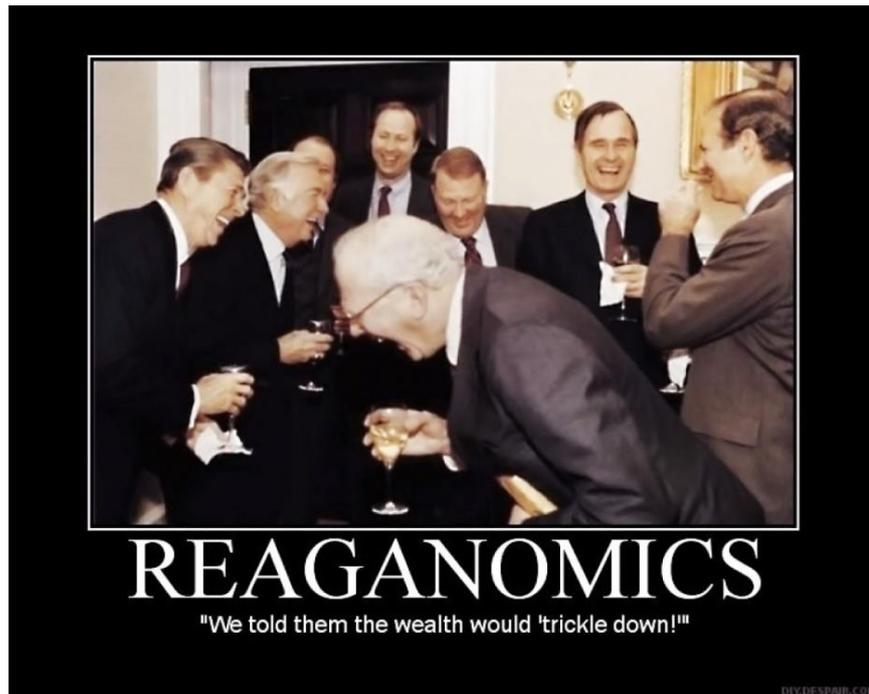
As medidas de desregulação do mercado de capitais permitiram uma maior liberdade de movimentação de um país para o outro a qualquer momento, sempre em busca de maiores taxas de retorno. Este fato, associado às telecomunicações e aos novos instrumentos financeiros, fez com que o mercado financeiro global aumentasse muito a sua importância, superando em valor monetário o comércio internacional (importações e exportações) (SASSEN, 1998), levando o economista francês François Chesnais (1998) a denominar esse estágio do capitalismo de **Regime de Acumulação Mundializado sobre Dominância Financeira**, fruto do neoliberalismo e da desregulamentação dos movimentos de capitais, dos investimentos estrangeiros diretos e do comércio internacional.

Atrás dessas ações existia a tese neoliberal do *trickle down* (efeito multiplicador, difusor ou de espraiamento), que afirmava que a redução de impostos para as grandes corporações e os mais ricos gerava um efeito de crescimento na economia como um todo, que acabaria por beneficiar toda a sociedade, inclusive os mais pobres. Em 2014 essa tese foi refutada por um dos órgãos responsáveis pela sua difusão. Estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹⁰¹ (OCDE), mostrou que a economia britânica seria 20% maior naquela data se o fosso entre os mais ricos e os mais pobres não tivesse aumentado desde os anos 1980 (THE GUARDIAN, 2014).

¹⁰⁰ “*Warfare state*” (estado de guerra) é uma analogia com *welfare state* (estado do bem-estar), correspondendo à expansão do complexo industrial militar estadunidense no período da Guerra Fria através de pesado financiamento do Governo Federal. Na era Reagan correspondeu ao programa Iniciativa Estratégica de Defesa (*Defense Strategic Initiative*), aumentando os gastos em 40%, chegando a US\$ 456.5 bilhões (SCHNEIDER e MERLE, 2004).

¹⁰¹ A OCDE é um organismo internacional e um dos principais bastiões da economia de mercado, através da consultoria, difusão de estudos e estatísticas sobre políticas econômicas.

Figura 3.1: Meme satirizando a política econômica de Reagan.



Autor: Diane Walker, 1981¹⁰².

Harvey faz uma boa análise dos resultados dessas políticas neoliberais, principalmente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, conforme pode ser visto abaixo:

In spite of all the rhetoric about curing sick economies, neither Britain nor the USA achieved high levels of economic performance in the 1980s, suggesting that the neoliberalism was not the answer to the capitalists' prayers. To be sure, inflation was brought down and interest rates fell, but these were all purchased at the expense of high rates of unemployment [...]. Cutbacks in state welfare and infrastructural expenditures diminished the quality of life for many. **The overall result was an awkward mix of low growth and increasing income inequality**¹⁰³ (HARVEY, 2005a, p. 88, **negrito nosso**).

¹⁰² Disponível em: <<http://griperblade.blogspot.com.br/2013/01/fiscal-cliff-deal-demonstrates-fantasy.html>>. Acesso em: 10 Jun. 2016.

¹⁰³ Apesar de toda a retórica sobre a cura de economias doentes, nem a Grã-Bretanha, nem os Estados Unidos alcançaram altos níveis de desempenho econômico na década de 1980, sugerindo que o neoliberalismo não era a resposta às orações dos capitalistas. Com certeza, a inflação foi trazida para baixo e as taxas de juros caíram, mas isto foi conseguido à custa de elevadas taxas de desemprego [...]. Cortes no estado bem-estar social e nas despesas em infraestrutura diminuíram a qualidade de vida para muitos. O resultado global foi uma mistura estranha de baixo crescimento e aumento da desigualdade de renda (HARVEY, 2005a, p.88, tradução nossa).

3.4. O neoliberalismo na política urbana: planejamento estratégico e grandes projetos urbanos

3.4.1. O Neoliberalismo na Política Urbana

Com a crise econômica das décadas de 1970 e 1980 e a ascensão do ideário neoliberal, o modelo de planejamento integral, baseado em um plano global para a cidade em suas diversas escalas e setores, com a previsão de seus respectivos investimentos, começou a ser revisto.

Pouco a pouco as municipalidades de vários países centrais passaram a adotar um novo modelo de administração e de planejamento urbanos, com o mote principal de superação da crise e com o objetivo de se colocarem como agentes na disputa pela captação de capital internacional flutuante, abandonando o sistema de regulação do desenvolvimento urbano estabelecido. A maneira com que os órgãos públicos passaram a ver o urbanismo e o planejamento urbano mudou do controle à produção do espaço, através da legislação urbanística de uso e ocupação do solo, para um enfoque “mercadológico” de estímulo ao desenvolvimento imobiliário e à atração de empresas, muitas vezes negligenciando os impactos locais.

Assim sendo, com a declarada intenção de reverter o processo de decadência econômica ocasionada pelo êxodo das atividades industriais em um período de grande concorrência, as cidades desenvolveram estratégias políticas, econômicas e culturais para atrair novos investimentos, numa tendência que foi denominada por Hedley Smyth de “marketing urbano” (1994). Grupos empresariais e governos locais mobilizaram-se para facilitar a atração de capitais, estimulando o mercado imobiliário, em um tipo de coalizão denominado por Logan e Molotch (1987) de a “Máquina do Crescimento Urbano” (*Urban Growth Machine*).

Os métodos mudaram da análise da demanda, plano diretor e orçamento de longo prazo para a análise de mercado, negociação e programação financeira de projetos específicos (FAINSTEIN, 1991). Os urbanistas ficaram presos à lógica do “fundo do poço”, flexibilizando as leis em troca do compromisso dos empresários de investirem no local. Os governos municipais atuaram basicamente de duas maneiras:

1. Através da desregulação e flexibilização da legislação urbanística e de uso e ocupação do solo, a fim de facilitar a atração de novos empreendimentos imobiliários;

2. Financiamento público desses projetos, através de diversas formas, tais como parcerias público-privadas, financiamento direto, subsídios, incentivos fiscais, concessões financeiras ou de usufruto.

O Reino Unido foi um dos maiores exemplos dessas alterações na política urbana. A legislação urbanística, que desde a Lei de Planejamento Urbano e Rural de 1947 (*Town and Country Planning Act*) regulava fortemente o uso e ocupação do solo em benefício do interesse público, foi radicalmente flexibilizada na Lei de Planejamento do Solo de 1980 (*Land Planning Act*) com a criação das Zonas de Empreendimento (*Enterprise Zones*) e das Zonas de Planejamento Simplificado (*Simplified Planning Zones*), que simplificaram ou eliminaram de vez as restrições de uso e ocupação do solo em determinadas áreas obsoletas como portos e distritos industriais com a finalidade de atrair novos usos e investimentos (REINO UNIDO, 1989)¹⁰⁴.

Com o intuito de facilitar o processo de renovação urbana, atrair empreendimentos e eliminar eventual oposição da população local, foram criadas as Áreas de Desenvolvimento Urbano (*Urban Development Areas*), cujos empreendimentos não necessitavam de aprovação dos governos locais, e as Corporações de Desenvolvimento Urbano (*Urban Development Corporations*), cuja função seria elaborar um plano de ocupação para essas áreas, incorporar os terrenos, dotá-las de infraestrutura e vendê-las para a iniciativa privada¹⁰⁵. Seguindo essa tendência, várias cidades americanas também criaram as suas companhias de desenvolvimento local (SMITH e FEAGIN, 1987).

A França, que influenciou os urbanistas de vários países do mundo na proposição de instrumentos de reforma urbana, inclusive o Brasil, seguiu a mesma tendência de flexibilização da legislação urbanística nessa época. O Teto de Densidade Legal (*Plafond Légal de Densité*), principal instrumento urbanístico de combate à especulação imobiliária estabelecido em 1975 para toda a França, tornou-se opcional e descentralizado. Entre as razões para a sua revisão estava o fato de que ele trouxe um retorno financeiro bem menor do que o esperado e causou um desincentivo na construção, reduzindo as densidades populacionais das áreas centrais (REINO UNIDO, 1989).

¹⁰⁴ Conforme a Lei de Planejamento do Solo de 1980, as Zonas de Empreendimento são designadas pelo Secretário de Estado para o Meio Ambiente em antigas áreas industriais, zonas portuárias e orlas ferroviárias nas quais determinados empreendimentos tinham alvará automático de construção e havendo também incentivos fiscais para essas atividades. Já as Zonas de Planejamento Simplificado são iguais as anteriores, porém designadas pelas autoridades locais (REINO UNIDO, 1989).

¹⁰⁵ As Corporações de Desenvolvimento Urbano são corporações criadas para atuar nas Áreas de Desenvolvimento Urbano, definidas pelo Secretário de Estado para o Meio Ambiente. Em 1989 eram em número de seis: London Docklands, Merseyside, Black Country, Teeside, Tyne & Wear, Cardiff Docks (REINO UNIDO, 1989)

Até mesmo a Holanda, considerada como o “paraíso dos planejadores”, acabou transformando o seu sistema de planejamento, conforme o ideário neoliberal, flexibilizando a legislação urbanística, desmantelando a atuação forte do Estado na provisão de terra urbanizada e no financiamento à habitação social, estimulando a compra do imóvel residencial e o mercado imobiliário, a ponto de, em 2008, o valor da isenção de impostos sobre os juros das hipotecas ter atingido onze bilhões de euros (48 bilhões de reais), valor cinco vezes maior do que o subsídio do Governo Central à habitação de interesse social (NOBRE, 2014).

3.4.2. O Planejamento Estratégico de Cidades

Apesar de o início dessas transformações na política urbana ter ocorrido nos países Anglo-Saxônicos, coube aos Ibéricos, mais especificamente aos Catalães a sua conceituação teórica e difusão de seu modelo, a partir da experiência de Barcelona. A organização dos Jogos Olímpicos de 1992 pela cidade, que resultou em grandes transformações urbanas, foi uma experiência paradigmática que acabou influenciando a gestão urbana de várias cidades espanholas, resultando na montagem do arcabouço teórico do modelo de planejamento estratégico, posteriormente difundido pelas agências multilaterais e consultoria dos catalães, principalmente para a América Latina (VAINER, 2000).

O *Plano Estratégico Econômico e Social Barcelona 2000* foi desenvolvido em 1990 pela municipalidade de Barcelona em conjunto com organizações representantes principalmente dos setores empresariais da sociedade civil com o objetivo claro de maximizar os efeitos econômicos advindos da organização dos jogos olímpicos, conforme pode ser visto abaixo:

El Pla Estratègic i Social Barcelona 2000 és un instrument promogut per l'Ajuntament de Barcelona i per les institucions econòmiques i socials més representatives de la ciutat, amb l'object clar de donar continuïtat a l'impuls econòmic que la dinàmica pròpia de la preparació dels Jocs Olímpics ha comportat¹⁰⁶ (BARCELONA, 1990, p. 15).

¹⁰⁶ O Plano Estratégico Econômico e Social Barcelona 2000 é uma ferramenta promovida pela Câmara Municipal de Barcelona e pelas instituições econômicas e sociais mais representativas da cidade, com o objetivo claro de dar continuidade ao impulso econômico que a dinâmica da preparação dos Jogos Olímpicos trouxe (BARCELONA, 1990, p. 15, tradução nossa).

Apesar do discurso, a participação popular não ocorreu, mas foi concentrada em nove instituições convidadas¹⁰⁷, representantes das empresas (cinco), das centrais sindicais (duas), das entidades profissionais do setor econômico (uma) e das instituições acadêmicas (uma). Com objetivo geral de “consolidar Barcelona como uma metrópole europeia empreendedora, com um impacto na macrorregião onde está localizada geograficamente; uma qualidade de vida moderna; socialmente equilibrada e fortemente enraizada na cultura mediterrânica” (BARCELONA, 1990, p. 48, tradução nossa¹⁰⁸), o plano se baseava em três linhas estratégicas: configurar Barcelona como um dos centros de direção da macrorregião; melhorar a qualidade de vida e o progresso pessoal; potencializar a indústria e os serviços avançados das empresas.

Cada linha estratégica apresentava uma série de ações, resultando em 59, resumidas em: melhorias e ampliação dos sistemas viário e de transporte regional (aero-rodoviário-ferroviário) e local (ônibus e metrô), melhorias ambientais (redução da poluição, melhoria do saneamento, consolidação de dez mil hectares de parques e áreas naturais), melhoria da infraestrutura de telecomunicações, implantação de dez novas áreas de centralidade, construção de sete a oito mil unidades de habitação de interesse social, disponibilização de duas mil unidades residenciais para idosos, fomento aos negócios, educação, cultura e arte etc.

Em que pese a amplitude do plano, a base central concentrava-se em um vasto programa de obras de infraestrutura, principalmente de transportes, e nas intervenções urbanas associadas, com a criação de áreas para novos empreendimentos imobiliários de negócios e residenciais, muitas das quais ligadas às obras dos Jogos Olímpicos¹⁰⁹, que podem ser vista na figura 3.2. Se do ponto de vista das obras de infraestrutura, o plano se assemelhava aos planos diretores tradicionais, do ponto de vista de uso e ocupação do solo, o plano nada mencionava, ficando afeito apenas às intervenções urbanas pontuais

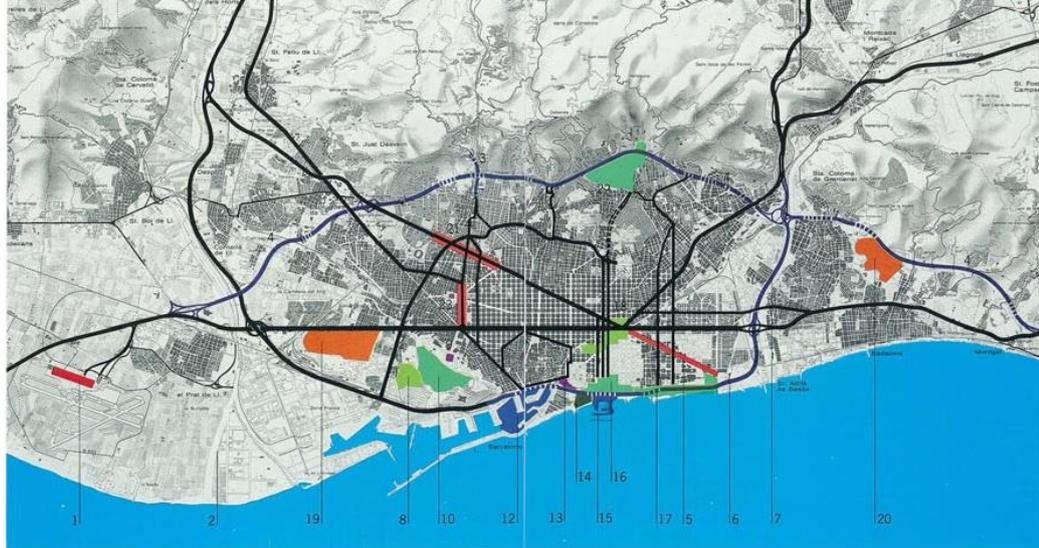
¹⁰⁷ Câmara Municipal de Barcelona; Câmara de Comércio, Indústria e Navegação; Consórcio da Zona Franca; Feira de Barcelona; Confederação Nacional das Empresas; Porto Autônomo de Barcelona; Confederação Sindical dos Trabalhadores; União Geral dos Trabalhadores; Conselho de Economia; e Universidade de Barcelona.

¹⁰⁸ Tradução de: “Consolidar Barcelona com una metrópole empreendedora europea, amb incidència sobre la macrorregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna; socialment equilibrada i fortament arrelada a la cultura mediterrània” (BARCELONA, 1990, p. 48).

¹⁰⁹ Ampliação do aeroporto; retificação do rio Llobregat; construção do túnel de Valvidera,anel viário da Ronda, avenida Diagonal,anel viário do Litoral; remodelação da avenida Tarragona e da Estação de França; eliminação da linha férrea; construção do Parque da Mídia, Museu de Arte da Catalunha, Anel Olímpico (Estádio Olímpico, Palácios dos Esportes, urbanização da área olímpica), Casa da Caridade, Porto Vell, Parque do Mar, Porto Esportivo, Vila Olímpica (habitações, escritórios, centro de convenções e infraestrutura), Pista de atletismo-Pavilhão Vila Olímpica, Parque Auditório e Teatro Nacional; implantação dos polígonos Padrosa, Badalona-Montigalá, do centro de negócios da Diagonal, área do Vale de Hebron, construção de 5,3 mil quartos de hotel.

propostas. Isso porque a regulação de uso e ocupação do solo ainda seria definida *a posteriori* nos planos territoriais regional e local, configurando algo que Ascher chamou de urbanismo *ad hoc*.

Figura 3.2: Mapa das intervenções urbanas do *Plano Estratégico, Econômico e Social: Barcelona 2000*.



Fonte: Barcelona, 1990.

Segundo Borja e Castells (1997), a existência desse processo de planejamento estratégico foi fundamental para a realização das obras necessárias para o evento, ocasionando as transformações urbanas e se tornou um marco referencial para o urbanismo. A partir dessa experiência, várias outras cidades espanholas desenvolveram seus planos estratégicos, usando do “modelo Barcelona”. A definição desse processo segundo esses autores encontra-se abaixo:

Strategic planning is a way of directing change based on participatory analysis of a situation and its possible evolution and on drawing up an investment strategy for the scarce resources available at the critical points¹¹⁰ (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 154).

Outro teórico e difusor do planejamento estratégico foi o arquiteto madrileno José Güell. Professor da Escola Superior Técnica de Arquitetura de Madri e ocupante de vários cargos públicos nas administrações municipais espanholas, Güell escreveu o livro *Planificación Estratégica de Ciudades* (1997) onde definiu o planejamento estratégico como uma forma de gestão da mudança dentro de um “sistema contínuo de tomada de decisões que envolvem riscos, identifica cursos específicos de ação, formula indicadores de

¹¹⁰ Planejamento estratégico é uma maneira de dirigir a mudança com base na análise participativa de uma situação e sua possível evolução, e na elaboração de uma estratégia de investimento para os escassos recursos disponíveis nos pontos críticos (BORJA e CASTELLS, 1997, p.154, tradução nossa).

acompanhamento dos resultados e envolve os agentes econômicos e sociais locais ao longo de todo o processo” (GÜELL, 1997, p. 54, tradução nossa¹¹¹).

De acordo com o autor, o Planejamento Urbano Estratégico (PUE) procura colocar a cidade como um agente político ativo na competição com outras cidades pelo capital, considerando o momento de crise, adotando para isso técnicas do planejamento estratégico militar e empresarial.

No livro o autor destacava as qualidades na opinião dele desse planejamento em relação ao planejamento tradicional, conforme tabela 3.1. O primeiro ponto, segundo o autor, é que enquanto no planejamento tradicional, o enfoque era no produto (plano diretor, lei de zoneamento), no PUE o enfoque é no processo, entendido como facilitador da gestão urbanística. Dessa forma, ao invés de se comprometer formalmente com a provisão de infraestrutura e equipamentos através de um documento publicado (o plano), o poder público municipal ficava livre para negociar as ações conforme as negociações com os atores envolvidos.

Tabela 3.1: Comparação entre os modelos de planejamento tradicional e o estratégico

Planejamento Tradicional	Planejamento Estratégico
Predomínio do produto	Predomínio do processo
Setorial	Integrado e coordenado
Normativo	Estratégico
Orientado a objetivos	Orientado ao custo-benefício
Orientado à oferta urbana	Orientado à demanda urbana
Sujeição aos limites administrativos	Superação dos limites administrativos
Participação aberta	Participação focalizada

Fonte: Güell, 1997.

A segunda questão, o enfoque integrado e coordenado em contrapartida ao enfoque setorial, na medida em que os pontos típicos do planejamento tradicional como infraestrutura, solo e equipamentos são substituídos por um viés mais integral, mas de forte apelo economicista. O terceiro ponto diz respeito ao enfoque normativo do planejamento tradicional em contrapartida ao enfoque “estratégico” do PUE.

Segundo o autor, a vantagem do segundo em relação ao primeiro, é a possibilidade de adaptação das regras frente às diversas necessidades cambiantes em um mundo globalizado de incertezas. O fator econômico aparece no quarto ponto, no qual o PUE é orientado ao custo-benefício em contrapartida a orientação aos objetivos do planejamento

¹¹¹ Tradução de: “[...] sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales al largo de todo o proceso” (GÜELL, 1997, p. 54).

tradicional. Dessa forma objetivos gerais e universais passam a ser questionados frente ao seu retorno financeiro.

Isso leva à quinta diferença, pois, se no planejamento tradicional os planos eram orientados a oferta de serviços urbanos (solo, infraestruturas e equipamentos), o PUE é direcionado a atender às necessidades das demandas urbana, definida por Güell como os cidadãos, empresas e turistas. O sexto ponto aponta para a superação dos limites administrativos no PUE, tendo em vista a necessidade da sujeição dos assuntos locais às questões de ordem regional e por vezes até global. Por fim, o autor propõe como uma qualidade do PUE a participação focalizada em detrimento da participação aberta do planejamento tradicional, em função da complexidade dos interesses e dos atores envolvidos no desenvolvimento socioeconômico de uma cidade.

Assim sendo, autores influentes como Borja, Castells e Güell através da difusão teórica e consultoria em PUE vieram a dar legitimidade ao processo de submissão do processo de planejamento urbano aos interesses do capital, promovendo a revisão do marco regulatório urbanístico a fim de atender aos interesses do mercado imobiliário, substituindo o processo político de elaboração do plano por um processo tecnocrático acordado entre os parceiros escolhidos a dedo.

3.4.3. Os Grandes Projetos Urbanos

A adoção do planejamento estratégico, da flexibilização da legislação urbanística, a promoção do marketing urbano e a formação das coalizões de crescimento em um período de boom econômico pós-desregulamentação financeira, caracterizado pela facilidade de obtenção de empréstimos bancários a baixas taxas de juros, fizeram com que várias cidades dos países centrais apresentassem um grande ciclo de crescimento imobiliário nas décadas de 1980 e 1990.

Antigas áreas industriais, instalações portuárias e orlas ferroviárias obsoletas, terrenos vagos e áreas decadentes deram lugar a grandes complexos imobiliários de novos centros de negócios e de turismo, shopping centers, hotéis, centros de convenções, marinas, restaurantes, complexos poliesportivos, parques temáticos, conjuntos habitacionais de alto padrão, que passaram a representar a forma de intervenção urbana característica desse período neoliberal, como nos casos do Porto de Baltimore, Docas Londrinas, Battery Park City em Nova Iorque, La Défense em Paris, Vila Olímpica em

Barcelona, Kop van Zuid em Amsterdã, Potsdamer Platz em Berlim (figura 3.3.) e Puerto Madero em Buenos Aires.

Esse tipo de intervenção urbana ficou conhecido por diversas denominações: *Large-Scale Metropolitan Projects* (BORJA e CASTELLS, 1997); *Mega-Projects* (ALTSHULER e LUBEROFF, 2003; FAINSTEIN, 2009); *Large-Scale Urban Development Projects* (MOULAERT, RODRIGUEZ e SWYNGEDOUW, 2002), *Grandes Proyectos Urbanos* (LUNGO, 2007) e *Grandes Projetos Urbanos*¹¹² (NOVAIS, OLIVEIRA, *et al.*, 2007; ULTRAMARI e REZENDE, 2007; NOBRE, 2009b; CUENYA, NOVAIS e VAINER, 2013; ZANCHETI, 2014). Segundo Vainer (2013), se para o planejamento urbano tradicional, compreensivo e racionalista, o plano diretor e o zoneamento eram os principais instrumentos, para o planejamento estratégico, o Grande Projeto Urbano (GPU) ou *Master Project* e a flexibilidade regulatória assumem esse papel (VAINER, 2013).

Figura 3.3: Potsdamer Platz, Berlim.



Fonte: o autor, 2002.

¹¹² No Brasil, a difusão do termo GPU (Grandes Projetos Urbanos) iniciou-se a partir da Sessão Livre *Grandes Projetos Urbanos: uma nova forma de planejar as cidades?* ocorrida no X ENANPUR (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional) na cidade de Belo Horizonte em 2003. A partir da articulação dessa Sessão foi iniciada uma pesquisa de mesmo nome, financiada pelo Lincoln Institute of Land Policy – LILP, e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ.

Logicamente, que as grandes intervenções urbanas não são exclusividade do momento atual. Já citamos anteriormente a figura do Barão de Haussmann, em Paris, e Robert Moses em Nova Iorque, que, em momentos distintos comandaram uma série de obras que transformaram por completo a estrutura urbana de suas cidades (capítulo 2). Contudo, as intervenções urbanas de ambos encontravam-se dentro de um contexto de pensamento racionalista integral da cidade e, por mais que tenham resultado em forte valorização imobiliária, indo ao encontro dos interesses do mercado imobiliário, elas não se limitavam a uma área específica, e sim procuravam estruturar a cidade como um todo.

O segundo Pós-Guerra também apresentou uma nova leva de grandes intervenções urbanas baseadas nos preceitos modernistas dos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna) e da Carta de Atenas, principalmente a partir da reconstrução dos centros das cidades europeias destruídas pela guerra ou na renovação urbana das áreas centrais “degradadas” estadunidenses (RAPKIN, 1980; OECD, 1983; NOBRE, 1994).

Contudo, os GPU contemporâneos, mesmo sendo um instrumento de abertura de uma nova fase de expansão do capital imobiliário como as demais intervenções foram na sua época, apresentam uma série de características típicas da atualidade, conforme pode ser averiguado na revisão da literatura especializada.

Em primeiro lugar aparece a questão do papel do Estado e da iniciativa privada na formulação e implantação do GPU. A necessidade de formulação dos GPU baseia-se na tese neoliberal de que a crise econômica minou a capacidade de investimento global do Estado. Por consequência, é necessária a maximização dos investimentos e esforços na focalização em projetos fragmentários e localizados. Os parceiros privados são considerados como condição *sine qua non* para a implantação dos GPU e serão assimilados pelas mais diversas formas de parceria. O Estado passa então a ser o incentivador e fomentador ao desenvolvimento, estabelecendo a parceria com a iniciativa privada (ROBINSON, 1989; FAINSTEIN, 1991).

Contudo, isso não quer dizer que o Estado não investirá no GPU. Pelo contrário o GPU passa a ser a desculpa ideológica para o Estado concentrar os seus investimentos na área específica do projeto, em detrimento das demais regiões da cidade.

A segunda questão, que deriva da primeira, é a questão da competitividade e do empreendedorismo urbanos em tempos de crise econômica. Vários autores ressaltam o discurso presente na formulação dos GPU como a única oportunidade das cidades em buscar capital, novas empresas e consumidores solventes em um período de competição

acirrada da globalização econômica, fazendo com que esse modo de intervenção seja típico do neoliberalismo (HARVEY, 1989b; BORJA e CASTELLS, 1997; PORTAS, 2003; LUNGO, 2007).

Nesse aspecto, o discurso dos GPU se assemelha muito ao slogan político TINA (“*There is no alternative*”) de Margareth Thatcher, pós-queda da União Soviética, segundo o qual não haveria alternativa econômica possível ao capitalismo, e por consequência, nem alternativa política ao neoliberalismo, ou seja, ao seu Governo. Esse fator inexorável dos GPU pode ser visto no parágrafo abaixo de Mário Lungo:

Muchos macroproyectos son vistos como **la única alternativa o el costo inevitable** (negrito nosso) que tiene que pagar la ciudad o la sociedad para generar un ambiente atractivo en un contexto en el que las ciudades compiten cada vez más por un número reducido de inversionistas externos¹¹³ (LUNGO, 2007, p. 296, negrito nosso).

Esse discurso da necessidade inexorável do GPU funciona como uma estratégia ideológica para o convencimento da população na formação de consenso, o que Vainer (2000) definiu como “patriotismo urbano”, fazendo com que qualquer pessoa ou grupo social que faça oposição a sua implantação seja desqualificado, trazendo riscos à democracia urbana.

Essa necessidade de formação de consenso também explica a “participação focalizada” nos atores sociais “que importam” no processo de elaboração do plano defendida por alguns autores (BORJA e CASTELLS, 1997; GÜELL, 1997). Essa busca pelo capital internacional faz com que as relações de poder envolvidas em um GPU sejam transescalares, ou seja, se relacionem com diversas escalas, do local ao global, de maneira que os GPU se tornem um instrumento de submissão do poder local aos interesses globais, leia-se, capital financeiro internacionalizado.

O terceiro ponto bastante presente é a flexibilidade regulatória e a necessidade de novos instrumentos urbanísticos, julgados necessários para a criação de um ambiente favorável à atração dos investimentos (PORTAS, 2003; LUNGO, 2007; VAINER, 2013). Nesse aspecto, a regulação urbanística “determinista” do período anterior, baseado no zoneamento funcionalista, é considerada um empecilho e deve ser substituída por um marco regulatório flexível, que se adapte às necessidades do momento. O projeto deve ter um grau de indefinição, mais baseado em imagens midiáticas que permitam uma pré-visualização dos resultados para gestores e parceiros, o que Portas (2003) define como

¹¹³ Muitos megaprojetos são vistos como a única alternativa ou o custo inevitável que a cidade ou a sociedade tem que pagar para criar um ambiente atraente em um contexto em que as cidades estão cada vez mais competindo por um pequeno número de investidores externos (LUNGO, 2007, p. 96, tradução nossa).

meta-projeto, do que na própria definição física do projeto, que será resolvido somente na hora da implantação.

Isso, contudo, não quer dizer que os projetos urbanístico e/ou arquitetônico não sejam importantes. Pelo contrário, vários autores ressaltam a importância de contratação, no momento adequado, de arquitetos do *star system* para o desenvolvimento de projetos emblemáticos e arrojados como estratégia de marketing para promover a imagem dos empreendimentos a serem realizados, atrair investidores e facilitar a sua posterior venda.

Já com relação à legislação urbanística, essa deve ser revista, através da criação de novos instrumentos urbanísticos que serão utilizados no GPU. Isso é importante, pois os instrumentos de flexibilização serão utilizados apenas na área do GPU para ali criar as condições específicas para uma valorização diferencial dos empreendimentos, favorecendo a sua viabilização.

O quarto ponto importante na definição dos GPU é a questão da escala e o seu impacto no entorno. Sendo o GPU uma intervenção fragmentária e local, em contraposição às intervenções compreensivas e globais dos períodos anteriores, um dos racionais para a sua execução reside no poder multiplicador e de difusão dos efeitos “benéficos” do projeto para a área do entorno (o efeito *trickle down*). Dessa forma, o GPU dever ter um tamanho suficiente para que ocasione transformações significativas no uso e no valor do solo da área de implantação e do seu entorno.

Apesar de não existir consenso no tamanho da intervenção e nem no seu valor, alguns autores se arriscam na sua definição. Altshuler e Luberoff (2003), por exemplo, consideram que os GPU devam envolver a instalação de infraestrutura, equipamentos e preparação de áreas para o desenvolvimento imobiliário com o custo mínimo de 250 milhões de dólares (1,2 bilhões de reais¹¹⁴).

Moulaert, Rodriguez e Swyngedouw (2002) consideram os GPU como a principal forma de intervenção urbana para a transformação das áreas obsoletas da sociedade industrial europeia. Nesse aspecto, os GPU seriam utilizados principalmente para promover a renovação urbana dos antigos distritos industriais, portos, orlas marítimas e ferroviárias, etc.

¹¹⁴ O valor em reais foi calculado a partir da atualização monetária de 250 milhões de dólares de 2002 para maio de 2018 (342 milhões de dólares de acordo com o site <http://www.usinflationcalculator.com/>) e posterior conversão destes em reais pela taxa do dia 15 de maio de 2018 pelo site de Conversão de Moedas do Banco Central do Brasil (<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>).

Dessa forma, os GPU se configuram como a oportunidade de se criar as condições físicas necessárias para iniciar uma nova fase de desenvolvimento econômico-imobiliária, baseados nas parcerias público-privadas, privatização dos fundos públicos, desenvolvimento imobiliário e projetos emblemáticos.

Por fim, a principal justificativa ideológica para a reformulação da política urbana, para a adoção do PUE e dos GPU foi que uma vez alteradas as características negativas das áreas deterioradas e abandonadas pela reestruturação econômica, elas naturalmente atrairiam investimentos da iniciativa privada, resultando em melhorias para a comunidade (REINO UNIDO, 1994). Contudo, o abandono das políticas sociais anteriores, baseadas em programas da erradicação da pobreza, em prol da adoção dos programas de fomento à expansão dos negócios e à atração de investimentos, drenando capitais para o mercado imobiliário, levou os governos dos países centrais a abandonarem o seu papel de Estado Bem-Estar Social e se transformarem em agentes fomentadores do crescimento econômico, com graves consequências sociais para a população menos favorecida dessas cidades. Vários autores (ROBINSON, 1989; JUDD e PARKINSON, 1990; REINO UNIDO, 1994) apontaram para o fato de existirem “vencedores” e “perdedores” nesse processo. Os principais beneficiários foram os proprietários de terra, empreendedores imobiliários e turistas, ao passo que as demandas legítimas por emprego, moradia, saúde e educação da população local de baixa renda deixaram de ser supridas (ROBINSON, 1989, p. 41), conforme será visto na próxima seção.

3.4.4. Um modelo de “como não promover a renovação de uma área urbana”: o caso das Docas Londrinas

Com o título acima, o urbanista George Nicholson apresentava um artigo em que tecia pesadas críticas a um processo de renovação urbana em curso no final da década de 1980 no periódico *Town & Country Planning*, da Associação de Planejadores Urbanos e Rurais do Reino Unido (1989). Nicholson, assim como vários outros pesquisadores e urbanistas da época, chegava às suas conclusões após analisar uma das experiências mais emblemáticas e polêmicas dos GPU mundialmente difundida: a renovação urbana das Docas Londrinas no vale do rio Tâmsa.

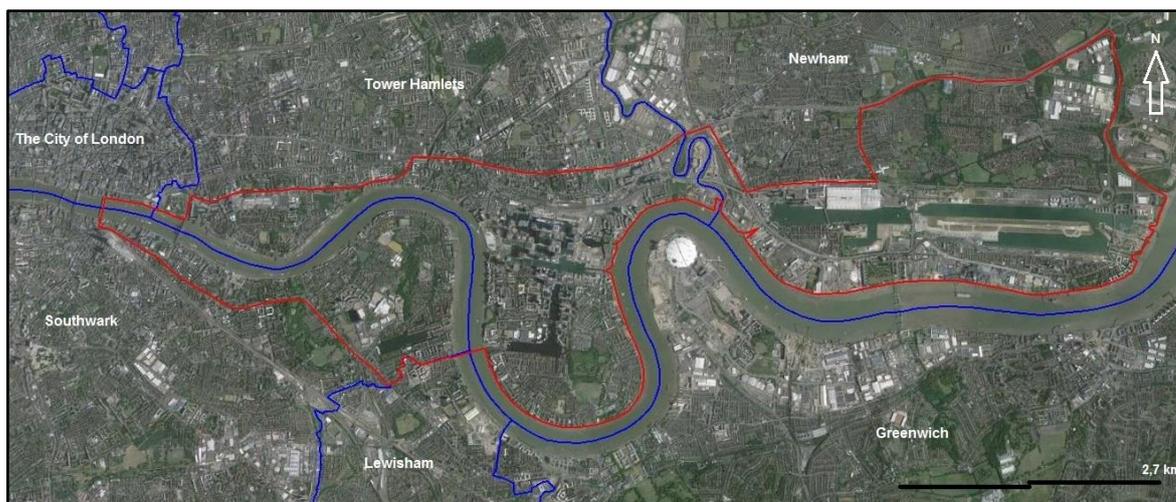
O Tâmsa foi ao longo da história de Londres o seu principal elemento estruturador. Foi às suas margens que os Romanos fundaram a cidade de *Londinium* no ano de 43 D.C., e onde, ao longo de aproximadamente cinquenta dos seus 346 quilômetros, o grande

poderio econômico britânico historicamente se localizou, resultando na metrópole atual de 8,4 milhões de habitantes.

Mais ou menos ao centro desse percurso localiza-se o local de fundação da cidade, que hoje faz parte da Cidade de Londres (*City of London* ou simplesmente *The City*), um dos mais importantes centros financeiros do mundo, junto com Nova Iorque e Tóquio. A oeste, na Cidade de Westminster, fica o centro do poder político britânico rodeado pelos bairros da elite. A leste, onde o Tâmis se aproxima da desembocadura junto ao Mar do Norte e onde o rio tem maior calado e largura, o porto se estruturou junto com os armazéns e indústrias correlatas, cercados pelos bairros operários.

Essa região conhecida por *London Docklands* (Docas de Londres) estende-se por aproximadamente quinze quilômetros Tâmis abaixo desde a ponte da Torre de Londres, perfazendo uma vasta área de 2.226 hectares, sendo duzentos de diques, percorrendo os municípios de Londres, Greenwich, Lewisham, Newham, Tower Hamlets e Southwark, conforme figura 3.4.

Figura 3.4: Perímetro das Docas Londrinas.



Fonte: Elaboração do autor, em cima de imagem do Google Earth, 2016.

A região começou a se desenvolver a partir do século XVIII, atingindo o máximo do seu desenvolvimento no século XIX com o apogeu do Império Britânico, chegando a ser a maior área portuária do mundo, com a sua forma urbana diferenciada, gruas, indústrias e grandes armazéns em estilo georgiano, sistema viário desconexo e labiríntico e o confinamento do Tâmis por detrás dos grandes muros que fechavam as docas das diversas companhias. Ao redor dessa área, bairros de operários da estiva e indústrias

correlatas cresceram, tornando-se um dos berços do trabalhismo inglês¹¹⁵ (HATTON, 1990).

A partir da década de 1960, o processo de containerização dos portos e a construção da barragem do Tâmis e do porto de Tilbury quarenta quilômetros rio abaixo, decorrentes de uma legislação ambiental mais restritiva, ocasionaram o processo de decadência da região, que culminou no fechamento total das docas na década de 1980, perda de 100 mil empregos em atividades portuárias e paralelas e conseqüentemente perda de 10 a 20% da população dos municípios circundantes (VASCONCELLOS, 1996). O tamanho da área e o impacto negativo da sua degradação em toda a zona leste de Londres fez das *Docklands* um assunto de interesse nacional, chamando a atenção do governo central, além das municipalidades atingidas.

Entre 1970 e 1980, vários planos foram elaborados para área tanto pelo Governo Central, quanto pelo *Greater London Council* (GLC), a assembleia metropolitana londrina. Apesar da pouca ação nesse período, a região começou a atrair a atenção da iniciativa privada, com alguns empreendimentos surgindo nas áreas mais próximas ao centro londrino, como por exemplo, os projetos de habitação em Surrey, e o complexo residencial, a marina, as lojas e os bares nas Docas de Santa Catarina.

A ascensão do governo Thatcher trouxe mudanças radicais na política urbana inglesa (vide seção 3.4.1), modificando com isso o futuro das Docas. O GLC foi extinto sob o motivo de que impunha entraves burocráticos ao desenvolvimento, mas na realidade, a intenção foi de eliminar o foco de oposição trabalhista às novas políticas conservadoras a serem implantadas (HATTON, 1990).

A região das docas foi designada como Área de Desenvolvimento Urbano (*Urban Development Area – UDA*) em 1980 e foi criada a Corporação de Desenvolvimento das Docas Londrinas (*London Docklands Development Corporation – LDDC*) no ano seguinte. Em 1982 foi estipulada uma Zona de Empreendimento (*Enterprise Zone – EZ*) dentro dos limites da UDA. Essa zona teria validade por dez anos, concedendo incentivos fiscais através da isenção de impostos municipais e contribuições de melhoria para as empresas que nela se instalassem, além de não exigir aprovação legal para a instalação de determinadas atividades e usos, tais como indústria.

¹¹⁵ O Partido Trabalhista britânico (*Labour Party*) foi fundado em 1900, surgindo da união de diversas representações operárias socialistas, como a Sociedade Fabiana e a Federação Socialdemocrata. Em 1997, o líder e futuro primeiro-ministro, Tony Blair, conduziu o partido para uma posição mais ao centro do espectro político, denominando de Novo Trabalhismo (*New Labour*) ao eliminar de seu estatuto a polêmica Clausula 4 (*Clause 4*), que dizia ser objetivo do partido obter para os operários a propriedade coletiva dos meios de produção, seja pelo intelecto ou pela força.

Novamente, sob o pretexto de eliminar a burocracia (*“cutting through the red tape”*), o Governo Central impôs medidas antidemocráticas se sobrepondo às municipalidades, pois o processo de aprovação dos empreendimentos que ficava a cargo destas passou a ser feito pela LDDC (BROWNILL, 1990).

A fim de desenvolver a área, a LDDC contava com uma verba anual do governo central para adquirir as terras, demolir construções existentes, instalar infraestrutura e vendê-las à iniciativa privada pelo maior valor proposto. Entre 1981 e 1991, ela já havia recebido 1,1 bilhão de libras esterlinas (aproximadamente 10 bilhões de reais em maio de 2018¹¹⁶), tendo adquirido mais da metade da área da UDA por volta de 1988 (DCC, 1990).

Em função do tamanho da área das Docas e da sua complexidade e diversidade, o LDDC dividiu a área em três grandes áreas, estabelecendo diferentes estratégias para cada uma delas: Wapping and Limehouse e Surrey Docks, a oeste; no extremo leste, Royal Docks; e no centro a Ilha dos Cães (Isle of Dogs).

Esta última concentrou a maioria dos grandes empreendimentos comerciais devido ao fato de a maior parte da Zona de Empreendimento estar localizada nela (figura 3.5). A região na verdade é uma península formada pelos meandros do Tâmis, que no apogeu do porto londrino, no século XIX, foi o coração das docas, pois nela encontravam-se as docas das Índias Ocidentais e Orientais (*West e East India Docks*).

Em 1982, a LDDC encomendou um plano para a área a um grupo chefiado por Edward Hollamby, diretor de planejamento da LDDC, contando com a participação de urbanistas famosos como David Gosling, diretor do curso de desenho urbano da Universidade de Sheffield e Gordon Cullen, autor do livro *Townscape* (CULLEN, 1961).

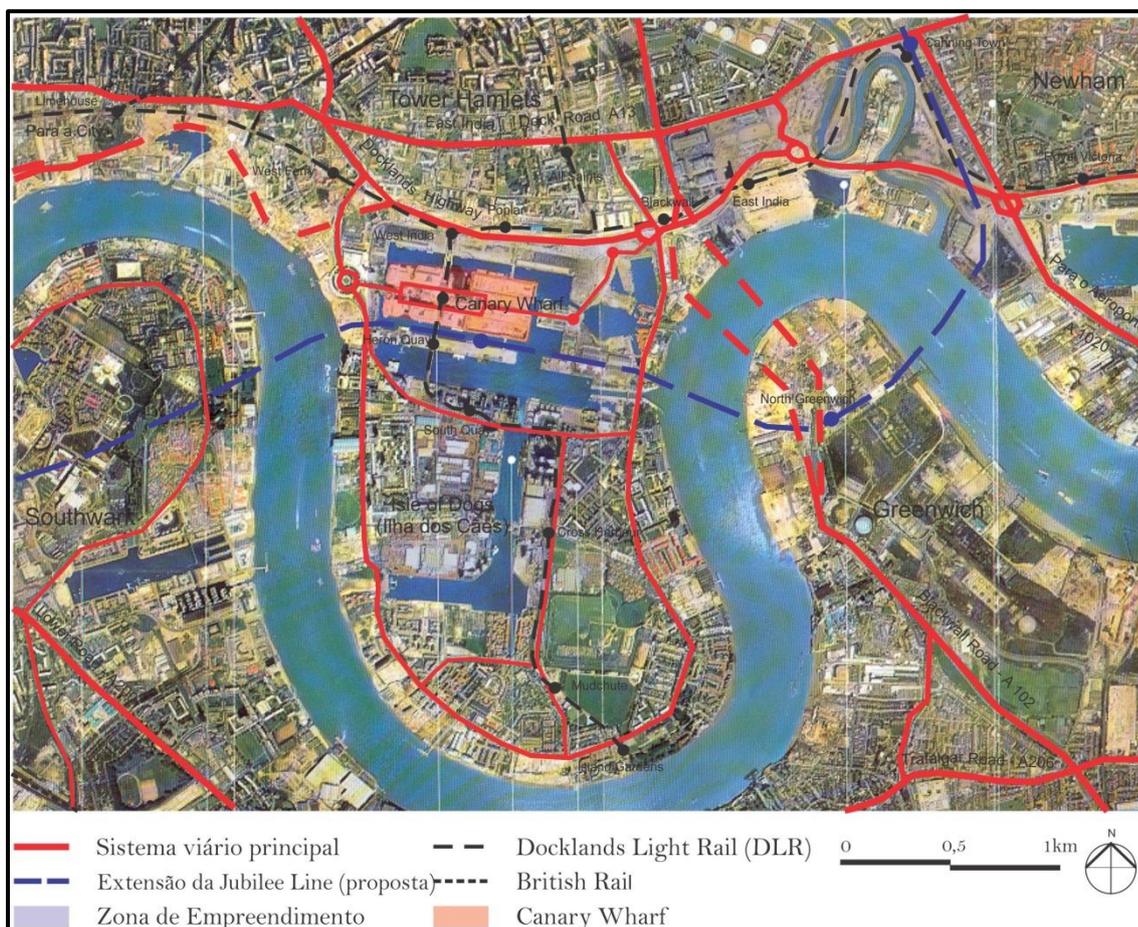
Após vários estudos, desenvolveram o plano urbanístico final, prevendo a criação de um eixo visual ligando os principais marcos referenciais da região¹¹⁷, percorrido por uma linha de um VLT – veículo leve sobre trilhos, o *Docklands Light Rail* (DLR), manutenção e

¹¹⁶ O valor em reais foi calculado a partir da atualização monetária de 1,1 bilhões de libras esterlinas de 1991 para 2017, 2 bilhões de libras esterlinas de acordo com o site *Bank of England Inflation Calculator* (<https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy/inflation/inflation-calculator>) e posterior conversão destes em reais pela taxa do dia 15 de maio de 2018 pelo site de Conversão de Moedas do Banco Central do Brasil (<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>).

¹¹⁷ Gordon Cullen e seu discípulo David Gosling apresentavam uma prática projetual calcada na análise visual da paisagem e na criação de elementos focais ao longo dos percursos, através da técnica das "visões seriais". Após uma exaustiva análise visual da região, propuseram um grande eixo visual que cortava a ilha no sentido Sudeste–Noroeste desde o parque de Greenwich, do outro lado do Tâmis, até o bairro de Limehouse, e que ligava os principais marcos referenciais, edifícios históricos e espaços públicos da ilha e fora dela.

valorização das águas barradas pelas docas através da disposição de bulevares e ancoradouros para veleiros.

Figura 3.5: Zonas de Empreendimento e sistema de mobilidade na Ilha dos Cães



Fonte: Elaboração do autor, em cima de imagem do London Docklands Street Plan, 1996.

Na apresentação final para o LDDC, no entanto, o plano foi “engavetado”, sendo apenas acrescentado nos apêndices do relatório junto com outros estudos, pois a questão estética não era fundamental conforme as palavras do secretário de Estado para o Meio Ambiente, Michael Heseltine (Heseltine *apud*. HATTON, 1990, p. 60): “Nós não estamos construindo a Paris de Haussmann”.

De fato, a posição do LDDC era permitir que os empreendimentos ocorressem a qualquer custo, sem considerar os impactos negativos que esses teriam no futuro, adotando uma postura totalmente “mercadológica”. Essa afirmação fica clara no depoimento do presidente da corporação, Reginald Ward, a respeito da ausência de um plano urbanístico:

It was essential to create the right atmosphere. We had to hype up the place or the financial institutions would not have come [...] We are managing uncertainty, but in the public sector, so much time is wasted creating uncertainty. That is not what happens in the real world. **We have no land-use plan or grand design; our plans are essentially marketing images.**¹¹⁸ (Ward *apud.* HATTON, 1990, p. 62, negrito nosso).

O naufrágio final do plano de Cullen e Gosling aconteceu com o empreendimento do complexo de escritórios de Canary Wharf, que ocupava o limite superior da Ilha dos Cães. Em 1987 a empreendedora Olympia & York Properties (O&Y), que já vinha do sucesso de empreendimentos semelhantes, tal como o Battery Park City em Nova Iorque, apresentou uma proposta para a região. A O&Y contratou o famoso escritório Skidmore, Owens & Merrill (SOM) de Chicago para desenvolver um Plano Diretor para área, e os projetos de arquitetura posteriormente foram desenvolvidos por vários escritórios famosos: Khon, Pederson & Fox; I. M. Pei e Cesar Pelli Associates.

Ocupando 29 hectares do antigo cais, o projeto previa quase um milhão de metros quadrados de escritórios, distribuídos em nove blocos de edifícios de oito a dez pavimentos e uma torre central de cinquenta pavimentos, a maior da Europa na época (figura 3.6), considerada psicologicamente importante para manter Londres como centro comercial e financeiro mundial na competição com outras cidades europeias, tais como Paris e Frankfurt. O plano da O&Y ia contra os principais pontos defendidos por Cullen e Gosling. Além de criar um obstáculo ao eixo visual proposto pelos dois, o espaço criado pelo empreendimento ocuparia parte das águas do dique existente e, além disso, os blocos fechavam-se sobre si mesmos, criando espaços internos, negando o contexto urbano exterior, inclusive o potencial paisagístico das águas.

Contudo, o maior problema da ausência de um plano urbanístico para o empreendimento está relacionado com a acessibilidade e circulação na região, que historicamente já apresentava uma carência nos sistemas viário e de transportes coletivos (DCC, 1990). Com o desenvolvimento de grandes empreendimentos no local, essa carência foi aumentada pelo novo fluxo de pessoas que eles ocasionaram. O DLR, monotrilho proposto pela LDDC, não conseguiu suprir a demanda dos novos edifícios comerciais, pois ele tinha sido projetado para atender a demanda das comunidades locais e de empreendimentos mais modestos. Esse fato valeu críticas severas do Comitê

¹¹⁸ Era essencial criar o ambiente correto. Nós tínhamos de alavancar o lugar ou as instituições financeiras não viriam [...] Nós lidamos com incertezas, mas no setor público, muito tempo é gasto criando incertezas. Não é assim que acontece no mundo real. Nós não temos nenhum zoneamento ou grande projeto; nossos planos são essencialmente imagens de marketing [...] (Ward *apud.* HATTON, 1990, p. 62, tradução nossa).

Consultivo das Docas, órgão criado para analisar os impactos dos empreendimentos e assessorar a LDDC:

The fragility of DLR, technically and physically unable to cope with the demands on it, has become obvious with delays and breakdowns, a regular occurrence [...] The DLR is one among many examples of the absence of strategic thinking in Docklands and the conflicts in land use that inevitably arise from incremental decision-making¹¹⁹ (DCC, 1990, p. 40).

O sistema teve de sofrer duas reformas para aumentar capacidade, mesmo assim, ficando muito aquém da capacidade necessária. Isso levou a O&Y a propor a extensão da linha de metrô *Jubilee* que daria acesso da região ao centro, sendo que o custo seria pago em conjunto pela empresa, poder público e LDDC. Várias obras viárias também foram realizadas para facilitar a acessibilidade ao local, pois a Ilha dos Cães sempre apresentou uma estrutura viária fragmentada e mal conectada com o sistema viário estrutural.

Figura 3.6: Empreendimento de Canary Wharf.



Autor: Nobre, 2014.

Em 1990, a previsão do gasto total necessário para todas as obras de transporte coletivo e melhorias do sistema viário (aumento de capacidade do DLR, extensão da Linha *Jubilee*, melhoria da via A13, construção da Via Expressa das Docas – *Docklands Highway*

¹¹⁹ A fragilidade do DLR, tecnicamente e fisicamente incapaz de comportar a demanda, tornou-se óbvia com os atrasos e enguiços de ocorrência regular [...] O DLR representa um dos vários exemplos da ausência de um pensamento estratégico nas Docas e dos conflitos do uso do solo que surgem inevitavelmente no processo decisório “incremental” (DCC, 1990, p. 40, tradução nossa).

– e dos túneis sob o Tâmis) chegou a 2,4 bilhões de libras esterlinas (26 bilhões de reais em maio de 2018¹²⁰), sendo que a LDDC e o Departamento de Transportes foram responsáveis por 80% desse total (DCC, 1990). A ausência de visão estratégica e o enfoque puramente mercadológico do empreendimento acabaram por negar uma das características mais fortes do planejamento urbano inglês do pós-guerra: a coerência entre uso de solo e planejamento dos transportes. Esse fato foi bastante enfatizado pelo Comitê Consultivo das Docas na sua análise crítica a respeito da atuação da LDDC:

[...] the abolition of strategic planning authorities and the general weakening of the planning process have resulted in a strategic planning vacuum. Most importantly, in this context, the relationship between land use planning and transport provision has been ignored. Large scale developments have taken place in Docklands such as that transport provision has been unable to meet passenger demand. The piecemeal solutions adopted afterwards to cope with this problem have resulted in a poorly integrated transport system in terms respect of fares and interchanges¹²¹ (DCC, 1990, p. 45).

Além dos impactos já analisados, existem muitas evidências de que esses GPU e a reformulação das políticas urbanas ocorridos na década de 1980 agravaram os problemas sociais existentes nas cidades, beneficiando as classes sociais mais abastadas e os especuladores imobiliários em detrimento das comunidades locais de baixa qualificação. Os gastos com a infraestrutura necessária para tais empreendimentos ocorreram a custa de diminuição de verbas das áreas sociais, e mesmo o tão propalado efeito “capilar” (*trickle down*), *i.e.* o conceito de que grandes projetos urbanos podem resultar em melhorias para a população local, acabou não ocorrendo, resultando em manifestações populares das camadas de mais baixa renda (PACIONE, 1990).

No caso das Docas, houve um aumento de desemprego da população local, devido à sua baixa qualificação, tendo em vista que a maioria dos empregos gerados em empreendimentos como *Canary Wharf* eram empregos que necessitava de mão-de-obra altamente qualificada. Enquanto as firmas existentes, que acabaram sendo expulsas por um processo de especulação imobiliária, empregavam 35% da mão-de-obra local, as novas

¹²⁰ O valor em reais foi calculado a partir da atualização monetária de 2,4 bilhões de libras esterlinas de 1990 para 2017, 5,2 bilhões de libras esterlinas de acordo com o site *Bank of England Inflation Calculator* (<https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy/inflation/inflation-calculator>) e posterior conversão destes em reais pela taxa do dia 15 de maio de 2018 pelo site de Conversão de Moedas do Banco Central do Brasil (<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>).

¹²¹ A abolição dos órgãos de planejamento e o enfraquecimento geral do processo resultaram em um vácuo. Pior ainda, nesse contexto, a relação entre planejamento do uso do solo e provisão de transporte tem sido ignorada. Empreendimentos de grande escala têm ocorrido nas Docas de tal forma que a provisão de transporte não tem conseguido atender à demanda de passageiros. As soluções fragmentadas adotadas a posteriori para lidar com esse problema resultaram em um sistema de transporte fracamente integrado com relação às tarifas e interconexões (tradução nossa).

empresas de alta tecnologia e de emprego do colarinho branco que aí se instalaram reduziram esse número para 13% (NICHOLSON, 1989).

Outro fator resultante desse GPU e da decorrente renovação urbana foi um processo de gentrificação com a atração de uma nova classe abastada de jovens executivos, que, atraída pela proximidade do trabalho e por novos valores culturais, acabou por se instalar nessa região. Isso ocorreu geralmente através da conversão e transformação dos armazéns e das construções históricas, adaptando-as a uma nova função residencial. Processo semelhante ocorreu em outros GPU, cujos melhores exemplos são os bairros do Soho em Nova Iorque e do Marais em Paris. Savitch fornece uma boa visão de como esse processo ocorreu em Nova Iorque:

White-collar workers and professionals from the post-industrial sector seek out residential space and in the process transform whole neighborhoods with new tastes, habits, and purchasing power. Factory lofts have been converted into fashionable apartments; warehouses have been gutted and divided into cooperative apartments to be put for sale in an expensive market; a new surge for speculation has occurred in nineteenth-century "brownstone" and "graystone" townhouses; simple shops have been remade into high-priced boutiques¹²². (SAVITCH, 1988, p. 48)

Esse processo de elitização causou uma grande valorização imobiliária desses bairros, que acabou por expulsar a população de rendas mais baixas. Isso pode ser checado na variação do preço dos imóveis no caso das Docas: entre 1984 e 1987, o valor de um apartamento de dois dormitórios no município de Tower Hamlets, historicamente de classe operária, valorizou-se cinco vezes, passando de 40 mil para 200 mil libras esterlinas (de 600 mil para 2,6 milhões de reais¹²³), sendo que a renda média anual de um morador da região era menos de 10 mil libras esterlinas (130 mil reais de 2018¹²⁴)(DCC, 1990; TALLON, 2010). Outro fator que ocasionou a expulsão da população local foi o tipo de habitação que acabou sendo construída. Enquanto os relatórios dos governos locais apontavam para a necessidade de construção de casas de aluguel para as famílias de baixa

¹²² Empregados e profissionais do colarinho branco do setor pós-industrial procuram áreas residenciais e no processo transformam bairros inteiros com novos gostos, hábitos e poder de compra. Sótãos de fábricas são convertidos em apartamentos da moda; armazéns são reformados e divididos em condomínios para serem vendidos num mercado valorizado; uma nova onda de especulação tem ocorrido nas casas geminadas de "brownstone" e "graystone" do século XIX; lojas simples foram refeitas em butiques caras (SAVITCH, 1988, p. 48, tradução nossa).

¹²³ O valor em reais foi calculado a partir da atualização monetária dos valores em libras esterlinas de 1984 e 1987 para 2017, de acordo com o *Bank of England Inflation Calculator* (<https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy/inflation/inflation-calculator>) e posterior conversão destes em reais pela taxa do dia 15 de maio de 2018 pelo site de Conversão de Moedas do Banco Central do Brasil (<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>).

¹²⁴ Idem à nota de rodapé anterior.

renda, o estoque construído nas Docas foi basicamente para a venda, chegando a 85% do total (DCC, 1990).

Por fim, a expansão do mercado imobiliário está amplamente relacionada com os ciclos de crescimento econômico. Nesse aspecto, a expansão dos GPU na década de 1980 nada mais foi que uma forma de atrair o capital financeiro flutuante através da produção de um projeto urbano que agradasse às grandes corporações e às elites. Por esse motivo, o mercado imobiliário ficou consideravelmente sujeito às variações do mercado financeiro. Esse fator explica em parte o grande *boom* da década de 1980 em países como os Estados Unidos e Reino Unido, onde a desregulação econômica e urbanística, crescimento do mercado financeiro e facilidade para obtenção de empréstimos com baixa taxas de juros valorizaram o mercado de edifícios de escritórios (FAINSTEIN, 1994).

Dessa forma, a expansão do mercado imobiliário nessa década ocorreu através da criação artificial de demanda, pois os edifícios foram construídos por razões financeiras (maiores taxas de retorno), e não por necessidades reais do mercado, levando à desvalorização do estoque construído e ao crescimento das taxas de vacância nos edifícios antigos. No caso das Docas Londrinas, esse fato pode ser visto nas palavras de Collin Davies, arquiteto, escritor famoso dos principais periódicos ingleses de arquitetura e professor da Polytechnic of North London:

O&Y reckons that the completed phase one – eight buildings containing a total of 600,000 square meters (6,450,000 square feet) – is now 60 percent leased. That is a lot less than it would have been hoped for at the beginning of the project, and it is common knowledge that the tenants who have signed up have been enticed by very generous financial deals... In other words, the project is self-justifying. It responds neither to market forces nor to any identifiable need. It creates demand artificially. Its very size means that it is likely to succeed, but if it does it will be at the expense of other areas of the city, including other areas of Docklands. In the long run that will be good for O&Y but bad for London¹²⁵ (DAVIES, 1992, p. 122).

Somem-se a esses fatores financeiros as pressões políticas que a O&Y sofreu para realizar em Londres um empreendimento de porte que marcasse a administração

¹²⁵ A O&Y diz que a primeira fase completa [de Canary Wharf] – oito edifícios perfazendo um total de 600 mil m² (6,45 milhões de pés quadrados) – encontra-se atualmente 60% alugada. Isso representa muito menos do que o esperado no começo do projeto, e é de conhecimento comum que os locatários que assinaram contrato foram atraídos por acordos financeiros bastante generosos... Em outras palavras, o projeto se autojustifica. Ele não responde nem às forças do mercado, nem às necessidades identificáveis. Ele cria demanda artificialmente. O seu tamanho parece significar que ele terá sucesso, mas se isso ocorrer será à custa de outras áreas da cidade, incluindo outras áreas das Docas. Em longo prazo, o que for bom para a O&Y, será ruim para Londres (DAVIES, 1992, p. 122, tradução nossa).

Thatcher, pois a LDDC encorajou a empreendedora a “pensar grande” (GORDON, 1997, p. 259).

Analisando-se a variação das taxas de vacância dos edifícios comerciais de Londres e Nova Iorque, pode-se checar a inter-relação do crescimento do mercado financeiro e do mercado imobiliário. No período de *boom* financeiro da década de 1980, o mercado imobiliário das duas cidades apresentou baixas taxas de vacância, que ficaram entre cinco e 10% do total do estoque. A quebra da bolsa de valores na Segunda-Feira Negra (19 de Outubro de 1987) pôs fim ao período de crescimento econômico, levando a perda de empregos no setor que mais se beneficiou com a desregulamentação econômica. Londres e Nova Iorque perderam cada uma aproximadamente 100 mil empregos no setor financeiro (FAINSTEIN, 1994). O mercado imobiliário foi diretamente afetado pelo grande aumento da vacância dos edifícios comerciais, que chegaram a duplicar, alcançando 20% do estoque construído tanto em Londres quanto em Nova Iorque.

Em 1990, o Comitê Consultivo das Docas já apontava para o impacto negativo do fim do período de crescimento econômico sobre o mercado imobiliário londrino:

At the end of this period, the old saw reasserted itself: markets can fall as well as rise. High interest rates, an oversupply of office space and a downturn in the national economy led to rapid cooling off in the property market. Docklands now face an uncertain future¹²⁶ (DCC, 1990, p. 1).

Contudo, a maior evidência do fim do período dos “anos loucos” da década de 1980 foi a falência em 1992 da Olympia & York, empreendedora tanto do Battery Park City como de Canary Wharf. Fainstein (1994) aponta para o fracasso desse último empreendimento e para a decadência do mercado imobiliário comercial internacional como algumas das principais razões para a derrocada da maior empreendedora comercial do mundo.

A experiência das Docas Londrinas tornou-se um GPU emblemático, pois acabou por ocasionar transformações profundas na estrutura urbana da metrópole londrina, servindo de modelo para outros GPU ao redor do mundo. Passados trinta e seis anos do início do processo, o *East End* londrino transformou-se por completo. Mas a que custo? Conforme visto, o processo ocasionou uma série de transformações espaciais, políticas, econômicas e sociais.

¹²⁶ No fim desse período, antigas verdades reafirmaram-se: mercados podem cair, tanto quanto subir. Altas taxas de juros, uma superoferta de espaço de escritórios, e um declínio da economia nacional levaram a um esfriamento rápido no mercado imobiliário. As Docas enfrentam agora um futuro incerto (DCC, 1990, p. 1, tradução nossa).

Em primeiro lugar, a implementação desse GPU representou a diminuição do controle social e a eliminação do processo democrático de controle ao desenvolvimento urbano, que tanto caracterizou o Reino Unido no Pós-Guerra¹²⁷, a fim de atender aos interesses financeiros, estabelecendo o que Vainer (2011) chamou de “democracia direta do capital”. A supressão do processo tradicional de planejamento, baseado na correspondência entre a capacidade de suporte dos sistemas de infraestrutura *vis-à-vis* o adensamento do uso do solo, ocasionou grandes impactos na infraestrutura urbana, principalmente nos sistemas transportes, cuja solução foi arcada na sua grande maioria pelo poder público, contradizendo a retórica neoliberal. Esses fatores representaram uma grande transferência dos fundos públicos, anteriormente destinados às políticas sociais, para o suporte ao desenvolvimento imobiliário e de negócios na região.

Nesse aspecto, como pode ser visto, a grande “perdedora” foi a população local, pobre e excluída, que não teve as suas necessidades supridas e ainda sofreu com o processo de gentrificação. Conforme visto, o tipo de emprego gerado de alta qualificação não era compatível com a formação profissional da população local, e a valorização imobiliária ocasionada pelo GPU acabou por afugentar as empresas locais, aumentando o problema de desemprego da população mais pobre.

O mercado imobiliário residencial sofreu um grande processo de valorização e tendo em vista que a grande maioria das unidades produzidas era para a venda e não para aluguel, esse processo acabou por expulsar boa parte da população de baixa renda que não conseguiu arcar com os custos da valorização imobiliária. Esse aspecto associado ao fim da política de habitação pública (*Council Housing*) e a sua privatização através do direito de compra, ocasionaram o grande problema de déficit habitacional para a baixa renda no Reino Unido, que persiste até os dias de hoje, sendo que de 1987 a 2010, enquanto a inflação aumentou em duas vezes, o preço dos imóveis residenciais subiu seis vezes (SHELTER, 2010).

Por fim, mesmo o mercado imobiliário comercial, que se recuperou nos anos 2000, está entrando em nova crise, que deverá aumentar muito nos próximos anos em função do Brexit, a recente saída do Reino Unido da União Europeia, que aumentará a competição entre Londres, Paris e Frankfurt para ser a capital financeira da Europa.

¹²⁷ Apenas a título de curiosidade, na época em que o autor viveu no Reino Unido para realização de seu mestrado (1993-1994), os Conselhos Municipais ainda consultavam a população sobre a aprovação de projetos de novos empreendimentos. Quando vivíamos no bairro de Temple Cowley em Oxford, recebemos carta do Departamento de Planejamento daquela cidade solicitando a nossa visita para opinarmos a respeito de projeto de construção de um conjunto residencial a ser construído na vizinhança.

CAPÍTULO 4 – DO PLANO AO PROJETO: ASCENÇÃO DO DISCURSO NEOLIBERAL E DOS GRANDES PROJETOS URBANOS NA POLÍTICA URBANA PAULISTANA

4.1. Introdução

Conforme visto no capítulo 2, ao longo do século XX ocorreu a consolidação do planejamento urbano em São Paulo, baseado em modelos urbanos e instrumentos urbanísticos importados dos países centrais. Essa consolidação ocorreu a partir de um discurso racionalista na lógica do Estado do Bem-Estar Social, sem que, contudo, o resultado prático fosse a melhoria das condições de reprodução da classe trabalhadora. Contudo, apesar de ser apenas um discurso, ainda existia um pretensão objetivo social nesse discurso. A partir dos anos 1990, contudo, o discurso do planejamento urbano vai sofrer influência das transformações do ideário do planejamento dos Países Centrais, que já haviam se modificado na década anterior, conforme constatado no capítulo 3, adotando os preceitos do ideário neoliberal, passando do planejamento urbano racionalista para o planejamento urbano estratégico, com seus instrumentos de grandes projetos urbanos. Esse capítulo analisará como se deu a entrada desse ideário no Brasil e especificamente em São Paulo, a partir da formulação das ideias e da implementação das primeiras experiências de parcerias público-privadas pelos órgãos de planejamento.

4.2. Neoliberalismo e Grandes Projetos Urbanos no Brasil

Uma década depois dos países centrais, o discurso do planejamento urbano no Brasil adotou os ditames do Planejamento Urbano Estratégico e do seu principal instrumento, o Grande Projeto Urbano, deixando de lado o ideário do planejamento urbano moderno racionalista e sua utopia social. Vainer (2000) ressalta que a adoção desse novo ideário urbanístico a partir da década de 1990 foi resultado da ação combinada das agências multilaterais (BID, Banco Mundial e FMI) e de urbanistas consultores internacionais, principalmente catalães, cujo marketing agressivo baseava-se no sucesso de Barcelona.

Essa reformulação usou como mote ideológico a grave crise que o país viveu na Década Perdida, período de estagnação econômica, com forte retração da produção

industrial e aumento do desemprego, alta da inflação, aumento do déficit fiscal, problemas de solvência externa, inclusive chegando a decretar a moratória de suas dívidas¹²⁸.

Em que pese o fato de que a política urbana no Brasil nunca ter chegado de fato a se desenvolver plenamente na doutrina do Estado do Bem-Estar Social em função das próprias condições estruturais de país periférico, a mudança no discurso é evidente como pode ser vista no seguinte parágrafo:

Se durante largo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução de força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos centrais, a problemática da competitividade urbana (VAINER, 2000, p. 76).

Vainer (2000) afirma que a adoção desse paradigma de política urbana foi muito presente na Cidade do Rio de Janeiro, que contou com a assessoria de consultores catalães quando da elaboração de seu Plano Estratégico em 2000. Segundo ele, um consórcio empresarial, em parceria com a Prefeitura e com associações patronais, conduziu o processo de maneira absolutamente autoritária e fechada à participação de segmentos de “escassa” relevância estratégica. Nesse processo, houve a transposição dos conceitos e metodologias do planejamento estratégico empresarial para o espaço urbano. Dessa forma, a cidade ganhava uma nova identidade, tornando-se uma empresa.

Como exemplo, cita que um dos problemas apontados pelo plano na questão da promoção da cidade turística era “a forte visibilidade da população de rua” (Plano Estratégico do Rio de Janeiro *apud* VAINER, 2000, p. 82). Ou seja, as políticas urbanas deixavam de ser voltadas para todas as camadas da população, sendo direcionadas somente àquelas que interessam, e, pior ainda, as camadas mais baixas deixam de ser alvo de políticas públicas para se transformarem em problema para a promoção da cidade.

Conforme já visto, essa lógica de privilégio às elites já estava presente no modelo do planejamento urbano racionalista. Contudo, no discurso, esse planejamento ainda se pretendia universal, o que fazia com que houvesse algum tipo de ganho para as classes mais excluídas. Agora o discurso do planejamento urbano passava a se assumir como

¹²⁸ O segundo choque do petróleo de 1979 ocasionou uma forte alta nas taxas de juros internacionais e, como resultado, uma crise de pagamento por parte dos países endividados, deflagrada pela moratória mexicana em 1982. Em função disso, vários países da América Latina, incluindo o Brasil, passaram da condição de receptor para exportador de divisas, reduzindo suas taxas de investimento e apresentando forte queda na produção industrial. Como resultado da falta de investimentos e da crise econômica, o PIB declinou, apresentando um crescimento negativo de 7,9% de 81 a 83 (NOBRE, 2000, p. 81).

focalizado, fazendo com que a exclusão social passasse a ser aceita como resultado natural da própria ação pública.

Ao comparar nove Grandes Projetos Urbanos¹²⁹ realizados em oito cidades brasileiras na década de 1990, Novais *et al* (2007) identificaram nesses projetos várias semelhanças com os GPU realizados nos países centrais. Segundo eles:

Em sua maioria, os projetos analisados são justificados com base numa perspectiva que atenta para uma situação de crise e que, por conseguinte, supõe estratégias de superação. Os discursos acionados geralmente descrevem a consolidação de um contexto político-econômico caracterizado pelas noções de globalização, incerteza e competição entre lugares (NOVAIS, OLIVEIRA, *et al.*, 2007, p. 12).

Como nos projetos similares dos países centrais, os projetos foram financiados com recursos públicos, que deixaram de ser investidos nas demandas reais da população, ou com empréstimos, cujo fiador foi o Poder Público, comprometendo o seu nível de endividamento. A valorização imobiliária foi observada na maioria dos casos, raramente acompanhada de algum tipo de instrumento de captura da valorização imobiliária gerada no processo. Contudo, a elitização dos espaços não foi condição necessária para o sucesso de todos os projetos, mas sim, daqueles em que houve interesse e orientação política dos seus promotores nesse sentido. Com relação ao controle social, a pesquisa demonstrou que a necessidade de agilidade e aproveitamento de oportunidades justificou a diminuição do controle social sobre todos os GPU analisados.

4.3. Neoliberalismo e Grandes Projetos Urbanos em São Paulo

Diferentemente da cidade do Rio de Janeiro, a inserção do neoliberalismo na política e no planejamento urbano na cidade de São Paulo não se deu através do Planejamento Estratégico Urbano e nem da consultoria de urbanistas catalães, mas diretamente através da adoção dos GPU, na figura das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), a partir de estudos de instrumentos urbanísticos semelhantes utilizados nos países centrais, que vinham sendo realizados desde a década de 1970.

A crise econômica da Década Perdida constituiu-se de mote ideológico para a introdução do ideário neoliberal na política urbana paulistana ainda na década de 1980. Os

¹²⁹ Os nove GPU selecionados foram: Operação Urbana Faria Lima (São Paulo), Jogos Pan-Americanos (Rio de Janeiro), Recuperação do Pelourinho (Salvador), Museu Niemeyer e Eixo Metropolitano (Curitiba), Ver-o-Peso (Belém), Projeto Orla (Palmas), Centro Dragão do Mar (Fortaleza) e Caminho Niemeyer (Niterói). Assim, como ponto de partida para o estudo dos casos, foram indicadas sete dimensões: política, institucional, simbólica, arquitetônico-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira.

vultosos empréstimos que o Estado brasileiro havia contraído nas décadas anteriores para promover o “desenvolvimentismo” aliado ao aumento súbito das taxas de juros internacionais em função da Crise do Petróleo, reduziram consideravelmente o poder de investimento do setor público em todos os níveis da Federação. A poupança líquida e os investimentos caíram vertiginosamente, inversamente ao pagamento do serviço da dívida pública, conforme pode ser visto no parágrafo abaixo:

A poupança líquida do setor público cai vertiginosamente de 4,67% do PIB em 1975 para 2,24% em 1980, tornando-se negativa em 1985. Os investimentos públicos, que correspondiam em 1975 a 4,1% do PIB, caíram para 2,3% em 1985, pequena taxa ainda assim mantida graças a um déficit de 3,08% em relação ao PIB. [...] Em 1985, os juros da dívida pública, externa e interna, já alcançavam mais de 10% do PIB e, não fora a emissão de novos títulos, o seu pagamento deveria consumir mais de 50% da receita do setor público (SALLUM JÚNIOR e KUGELMAS, 1991, p. 151).

Além do que, nesse período, o sistema de distribuição de recursos fiscais era concentrador em função da grande centralização do poder no Governo Federal promovida pelo sistema político implantado em 1964, fato que duraria até a Constituição Federal de 1988 (AFFONSO, 1994). Nesse ano, a cidade de São Paulo apresentou o terceiro maior déficit orçamentário entre os municípios brasileiros, seguindo o Rio de Janeiro e Maceió, representando 36% de sua receita municipal, com uma dívida de 1,1 bilhão de cruzados novos (4,6 bilhões de reais em 2018¹³⁰), metade do total devido por todas as capitais do país (MENEGETTI NETO, 1991).

Frente às limitações orçamentárias, a necessidade de busca de novas formas de captação de recursos passou a ser importante dentro da administração municipal, principalmente no interior dos seus órgãos de planejamento. Essa busca culminou na proposta de novos instrumentos urbanísticos, que buscassem formas alternativas para o financiamento municipal, que viriam a culminar na criação da Operação Urbana na década de 1990. A construção desse instrumento foi sendo lentamente desenvolvida a partir da influência de técnicos que já conheciam instrumentos similares no exterior, de outros que tomaram contato com esses instrumentos a partir dos intercâmbios internacionais, das várias pesquisas resultantes desses intercâmbios e da experimentação e aplicação pelos órgãos públicos de planejamento da cidade de São Paulo, conforme será visto a seguir.

¹³⁰ Esse valor foi atualizado pela correção da variação do (Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre junho de 1989 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

4.3.1. A Fase Prospectiva (1975-1985): da pesquisa de novos instrumentos urbanísticos ao Plano Diretor 1985/2000

De 1975 a 1985, a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), que passaria a se chamar Secretária Municipal de Planejamento (SEMPLA) em 1982, assumiu por completo a sua função de principal órgão de planejamento do Município de São Paulo, desenvolvendo os estudos para a aprovação de um novo plano diretor e de novos instrumentos urbanísticos. Durante esse período a equipe técnica foi expandida com a contratação de diversos profissionais relacionados ao tema, mas principalmente arquitetos e urbanistas. Contudo, apesar de terem sido realizados dois estudos para o plano diretor em duas gestões diferentes nesse período, nenhum dos dois foi aprovado, corroborando a tese de Villaça de que o planejamento urbano e seu principal instrumento de atuação, o plano diretor, instituíam-se no Brasil enquanto discurso e que as ideias neles contidas “passam a ser portadoras da ideologia dominante sobre os problemas que atingem as maiorias urbanas” sem nenhum ou com pouco efeito prático, ao contrário do zoneamento que vinha se desenvolvendo no sentido de assegurar os interesses das elites com relação ao uso e ocupação do solo (VILLAÇA, 1999, p. 222).

De qualquer forma, os estudos realizados começaram a reconhecer os problemas reais da urbanização periférica, da escassez de recursos e a formular várias hipóteses para solucioná-lo. É nesse contexto que surgiram as primeiras propostas de parcerias público privadas, sem que, contudo, fossem efetivadas nesse momento.

4.3.1.1. O Governo Olavo Setúbal (1975-1979) e a pesquisa de novos instrumentos urbanísticos na COGEP e EMURB

A indicação do banqueiro Olavo Setúbal como prefeito para o Município de São Paulo pela ARENA¹³¹ para o período de 1975 a 1979 parecia indicar uma transformação no sistema de planejamento da cidade, pois se pretendia que a COGEP ganhasse papel de destaque na estrutura municipal, deixando de ser um órgão-fim, exclusivo para elaboração de planos e formulação da regulação de uso e ocupação do solo, e passasse a ser um órgão-meio, formulador de uma política de desenvolvimento urbano, articuladora de políticas setoriais, com o intuito de recuperar o déficit social da cidade (SÃO PAULO, 1980).

¹³¹ A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foi um partido político criado em 1965 para dar sustentação política à ditadura militar instituída no Golpe de Estado de 1964, resultado do Ato Institucional nº 2 que extinguiu o pluripartidarismo.

Com esse intuito, Setúbal nomeou Cândido Malta Campos Filho¹³² para o cargo de secretário-coordenador da COGEP em 1976, substituindo Benjamin Adiron Ribeiro, que havia entrado em choque com os interesses do mercado imobiliário em função do poder de veto às mudanças no zoneamento que o cargo detinha.

Arquiteto e urbanista e professor de planejamento urbano da FAUUSP, Cândido já havia trabalhado no Grupo Executivo de Planejamento da Grande São Paulo (GEGRAP) na elaboração do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI)(CAMPOS FILHO, 1978). Sobre sua orientação, a COGEP passou a pensar uma política integral de desenvolvimento urbano, levando em consideração a questão financeira dos investimentos necessários para a execução dessa política, conforme abaixo:

Quando eu recebi a COGEP do Benjamin [Adiron] Ribeiro, o que tinha de conhecimento solidificado, muito bem construído institucionalmente dentro da COGEP era o zoneamento, e as pessoas que estavam lá tinham conhecimento aprofundado, uma prática sobre isso muito forte [...] essa tradição eu recebi, mas ela era muito parcial, e que para que fosse ampliada eu propus ao Setúbal, que concordou plenamente: “Você vai pensar o futuro da cidade em todas suas dimensões”. Então foi que pensei em custo de urbanização da cidade como um todo [...] **Quanto custaria para terminar a cidade?** Com tantos milhões de habitantes na época e com o crescimento previsto, qual o investimento necessário para que tudo se completasse?(CAMPOS FILHO, 2016, negrito nosso)¹³³

A Coordenadoria passou por uma reestruturação, através do Decreto nº 15.584 de 1978, que conferiu a ela o status de secretaria, composta pelo Gabinete do Secretário-Coordenador, Conselho Orientador do Plano Diretor (COPLAN), Comissão de Zoneamento (CZ), e três departamentos: o Departamento de Orçamento Plurianual (DOPLAN), o Departamento Normativo de Uso do Solo (DENUSO) e o Departamento de Informações ao Planejamento (DIPLAN)(SÃO PAULO, 1978).

Assim, além da atribuição de planejar o desenvolvimento físico-territorial da cidade, a ideia era que o órgão passasse a ter também a atribuição de planejar os investimentos necessários para atingir os objetivos do planejamento, conforme pode ser visto nas competências abaixo definidas pelo decreto (*op. cit.*, art. 2º):

¹³² Cândido Malta Campos Filho (1936-) é arquiteto e urbanista e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP (1973), mestre em *City and Regional Planning* pela *University of California at Berkeley* (1972) e professor emérito de Planejamento Urbano e Regional da FAUUSP. Entre as décadas de 1970 a 1990, foi o principal defensor do combate à “especulação imobiliária”, resultando em vários textos acadêmicos e livros. Foi secretário-coordenador da COGEP de junho 1976 a junho de 1981 e secretário da SEMPLA de abril a maio de 1983.

¹³³ CAMPOS FILHO, C. M. *Entrevista de Cândido Malta Campos Filho*. [28 Set. 2016]. Entrevistador: Eduardo Alberto Cusce Nobre, 2016. Um arquivo em mp3 (90 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Anexo 1 desta tese.

- I. Promover o processo de planejamento integrado do desenvolvimento do Município;
- II. Promover o entrosamento com os demais órgãos ou entidades de planejamento que tenham atuação ou influência na área do Município;
- III. Elaborar estudos para as reuniões dos Conselhos Intersecretariais de Transporte e Desenvolvimento Urbano – CODEVIN, e Desenvolvimento Social – CODESO, bem como assessorá-los;
- IV. Proceder a estudos de revisão periódica do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município – PDDI-SP, ajustando-o conforme a evolução do Município;
- V. **Elaborar e rever os orçamentos plurianuais de investimentos do Município;** (negrito nosso)
- VI. Elaborar e rever as normas de uso e ocupação do solo;
- VII. Estudar a classificação das atividades, a delimitação das zonas de uso e o enquadramento dos casos omissos, nos termos da legislação de uso e ocupação do solo.

Cândido compôs uma equipe de profissionais das mais variadas formações (arquitetos e urbanistas, economistas, engenheiros, geógrafos e sociólogos), vários deles pesquisadores da USP, que apresentavam influência da Escola de Sociologia Urbana Francesa, principalmente dos trabalhos de Castells, Topalov e Lojckine¹³⁴ sobre os conflitos na produção do espaço urbano, os papéis do Estado e do mercado nesse processo, com destaque para a atuação da produção imobiliária na formação dos preços dos terrenos urbanos e na questão da renda fundiária.

Considerando a renda fundiária¹³⁵ como uma forma atrasada de acumulação capitalista se comparada à produção imobiliária (construção civil), Cândido foi um dos principais defensores da necessidade da aplicação de impostos e taxas imobiliárias como forma de combater a retenção especulativa de terrenos e “recuperar parte da valorização imobiliária”¹³⁶ advinda da atuação do Estado (implantação de infraestrutura e mudança da legislação urbanística) para financiar o desenvolvimento urbano, conforme abaixo:

¹³⁴ Castells, Manuel. *La Question Urbaine*. Paris: François Maspero, 1972; Topalov, Christian. *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris : Mouton, 1974 e Lojckine, Jean *Le marxisme, l'État et la question urbaine*. Paris: 1977.

¹³⁵ Definida por ele como a valorização imobiliária advinda da atuação do Estado seja através da modificação da legislação urbanística, seja através da instalação de infraestrutura e equipamentos.

¹³⁶ Não entraremos aqui no debate conceitual sobre o termo “recuperação da mais-valia fundiária” ou “recuperação da valorização imobiliária”, cujo conceito subentenderia algum tipo de avaliação dessa

Eu tenho esse trabalho para mostrar que com a arrecadação [...] não teria nunca condições que isso fosse terminado com o dinheiro corrente, tinha que ampliar essa captação de recursos. **Daí a captação da mais-valia urbana era fundamental** para que pudesse contribuir também. [...] Eu trazia para lá, como sou da FAU, esse conhecimento, que estava em movimento, eu estava ainda aprendendo muita coisa. Inclusive estava com sociólogos franceses destrinchando melhor esse jogo de interesses do setor imobiliário, especialmente o Christian Topalov, que foi de grande valia para entender o embricamento da renda fundiária com o lucro industrial da produção do edifício. De um lado é o atraso da renda fundiária, do outro lado, algo mais desenvolvido do capitalismo avançado, do lucro industrial da produção do edifício. Para resumir essa ideia, **o avanço social se fará à medida que esses lucros industriais, assim chamados lucro do capital produtivo, forem predominando mais e mais em relação ao lucro atrasado da renda fundiária.** (CAMPOS FILHO, 2016, negrito nosso)

Para que esses objetivos fossem possíveis, a discussão sobre o papel dos instrumentos urbanísticos e a pesquisa de instrumentos internacionais relacionados aos processos de renovação urbana e à captação da valorização fundiária foram bastante desenvolvidas nesse período, apresentando forte influência de outros dois profissionais da Prefeitura à época: o Secretário de Habitação e também Diretor-Presidente da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), o engenheiro civil Ernest Robert de Carvalho Mange¹³⁷; e o Diretor de Desenvolvimento da EMURB, Domingos Theodoro de Azevedo Netto¹³⁸ (CAMPOS FILHO, 2016; LEFÈVRE, 2017).

De ascendência franco-suíça, Mange havia estagiado no escritório do arquiteto também franco-suíço Le Corbusier e era uma francófilo reconhecido, defensor da adoção

valorização, o que não ocorre. Entendemos esse termo como uma forma de recuperação de parte dos investimentos públicos no processo de urbanização, através da cobrança de recursos do empreendedor imobiliário para a obtenção do direito de construir.

¹³⁷ Ernest Robert Carvalho Mange (1922-2005) foi um engenheiro civil da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1940-1945), estagiou no escritório do arquiteto Rino Levi e no ateliê do arquiteto franco-suíço, Le Corbusier, entre 1947 e 1948 com bolsa do governo francês. Foi professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e da Escola Politécnica, ambas da USP. Foi presidente do Conselho Estadual de Obras Públicas do Estado de São Paulo, de 1966 a 1969; diretor-presidente da Empresa Municipal de Urbanismo, de 1975 a 1979; presidente do Conselho Técnico e Conselho Administrativo da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), de 1977 a 1978; primeiro titular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, de 1977 a 1979; e diretor-superintendente do Instituto Cultural Itaú - ICI, atual Instituto Itaú Cultural, de 1987 a 1997.

¹³⁸ Domingos Theodoro de Azevedo Netto (1929-2017) foi um arquiteto e urbanista formado pela FAUUSP e mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (1994). Em 1952, ainda estudante, entrou para a SAGMACS, participando da elaboração do plano de desenvolvimento de São Paulo e do plano diretor de Belo Horizonte em 1961. Nos anos 1970 trabalhou no Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), Centro de Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM) e como Diretor de Desenvolvimento da EMURB onde defendeu a adoção do instrumento "Solo Criado". Foi arquiteto da Prefeitura do Município de São Paulo de 1986 a 1999, onde participou de várias comissões que discutiram a implementação desse instrumento na cidade.

de instrumentos urbanísticos franceses, tais como a *Zone D'Aménagement Concerté* (ZAC), e o *Planfond Legal de Densité* (PLD) (CAMPOS FILHO, *op. cit.*; LEFÈVRE, 2017¹³⁹).

Como responsável pela EMURB, uma das preocupações principais de Mange era com as obras de reurbanização advindas da implantação do Metrô de São Paulo, tendo em vista que essa empresa de economia mista, criada em 1971, tinha como escopo principal a execução de programas e obras de desenvolvimento urbano de acordo com os planos elaborados pela Prefeitura, sendo responsável pela desapropriação dos imóveis necessários à execução de tais planos¹⁴⁰. Essa preocupação pode ser vista no parágrafo abaixo:

Normalmente essas intervenções urbanas locais eram feitas (falando sobre as obras do Metrô), e ainda hoje muitas vezes o são, deixando uma cicatriz urbana, resto de terreno, só falta deixar prédio cortado, quando não é assim que deve que ser feito. Se nós não tivermos também, como é o caso do urbanismo, **instrumentos ágeis com um legislação adequada ao processo de reurbanização**, que é a modificação da cidade às novas formas de ser, nós ficamos com o caos como está São Paulo. É não é só São Paulo! Poucas cidades hoje escapam do caos! Poucas! (MANGE, s.d., negrito nosso)

Essas ideias de Mange eram condizentes com a atuação e forma como a EMURB foi pensada, pois nessa época ela estava envolvida com o Projeto “Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada” (CURA) do Banco Nacional de Habitação (BNH) em conjunto com o Metrô (ANELLI, 2007). Enquanto o Metrô era responsável pelo planejamento das linhas e pelo projeto das estações, a EMURB desenvolvia os planos de reurbanização das áreas de influência direta da rede. A despeito dos vários projetos realizados, poucos foram implantados, restando até hoje vários terrenos abandonados. Contudo, na ideia de atuação das duas empresas, pretendia-se recuperar a valorização imobiliária decorrente dessa atuação conjunta, através da desapropriação dos terrenos para as obras e sua posterior venda, conforme parágrafo abaixo:

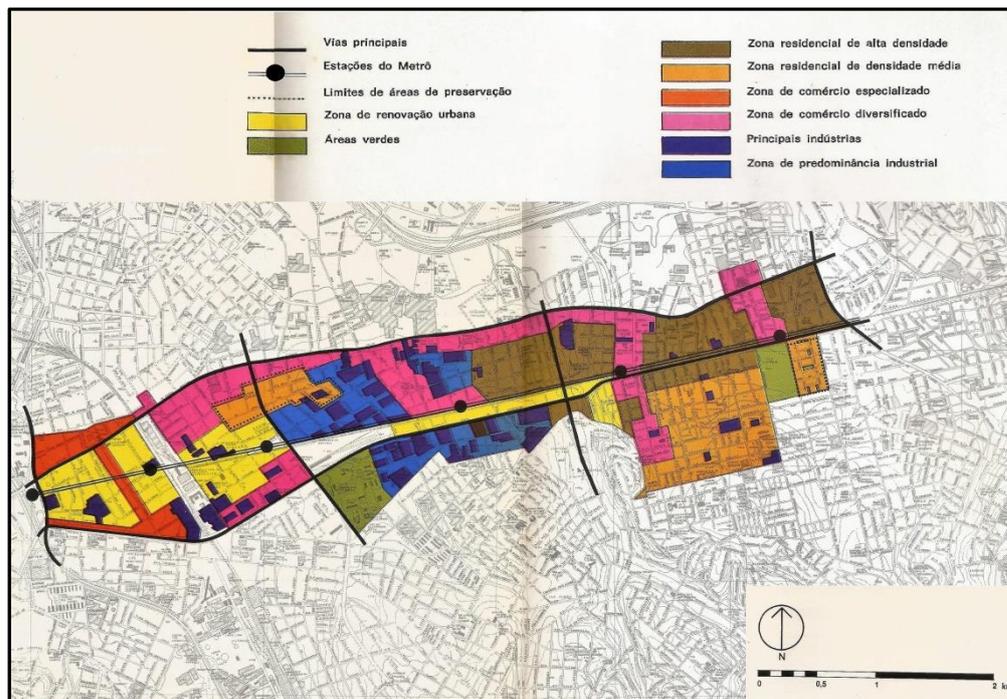
¹³⁹ LEFÈVRE, J. E. A. *Entrevista de José Eduardo de Assis Lefèvre*. [25 Abr. 2017]. Entrevistador: Eduardo Alberto Cusce Nobre, 2016. Cinco arquivos em mp3 (115 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Anexo 2 desta tese.

¹⁴⁰ A sua criação surgiu da necessidade da prefeitura ter uma empresa, que não fosse administração pública direta, para ganhar celeridade na implantação de projetos e obras nos processos necessários decorrentes como contratações e desapropriações. Seus principais objetivos na criação eram (SÃO PAULO, 1971, art. 5º): I. A reurbanização de áreas em processo de transformação, ou em vias de deterioração; II. A urbanização de áreas não ocupadas; III. A recuperação e reciclagem de edifícios em processo de deterioração, ou de inadequação de uso, do ponto de vista urbano.

A EMURB atuou em conjunto com a Companhia do Metrô, desapropriando as grandes áreas envoltórias das estações e linhas, planejando reurbanizações que permitissem a sua comercialização com lucros que amortizassem os elevados custos de implantação da rede. (ANELLI, 2007)

Um exemplo de como era esperada que essa atuação conjunta funcionasse pode ser encontrada em um estudo de regulamentação do uso e ocupação na Zona Metrô-Leste em relatório sobre novos instrumentos urbanísticos da COGEP (AFFONSECA E SILVA, GUEDES, et al., 1979). Esse estudo, realizado para regulamentar essa zona criada pela Lei nº 8.328 de 1975 (SÃO PAULO, 1975), propunha a renovação urbana ao longo da recém-inaugurada Linha Vermelha do Metrô, baseado no princípio de adensamento ao longo dos corredores de transporte de alta capacidade (Figura 4.1).

Figura 4.1: Mapa de estrutura proposta para a Zona Metrô-Leste



Fonte: São Paulo, 1979.

A proposta tinha como hipótese que a implantação da linha do metrô valorizaria os terrenos da área, propondo então um processo de verticalização e a “recuperação da valorização imobiliária” que seria utilizado para amortizar os gastos com a implantação do metrô. Esse estudo se parece muito com a ideia de operação urbana que estava surgindo e viria a se desenvolver em São Paulo.

Nesse aspecto, a adoção dos dois instrumentos franceses citados representava um grande potencial para viabilizar as ações da EMURB. As ZAC surgiram em substituição às *Zones a Urbaniser en Priorité* (ZUP), que foram criadas pelo Código de Urbanismo e Habitação de 1954 para atender a demanda habitacional do Pós-Guerra, promovendo a desapropriação de grandes glebas e a consequente construção de grandes conjuntos residenciais (*Grands Ensembles*). Em 1967, a nova Lei de Ordenação Fundiária criou esse instrumento a fim de promover a parceria entre o poder público e os empreendedores privados em grandes projetos urbanos, cabendo à uma instituição pública específica a desapropriação, implantação de infraestrutura, definição do plano de desenvolvimento que deveria ser aprovado pela(s) municipalidade(s) e a venda do terreno para a iniciativa privada que desenvolveria os empreendimentos. O poder de atuação das ZAC era tão grande que originalmente elas não precisavam atender às disposições da lei de zoneamento municipal, conforme poder ser visto abaixo:

Art. 16 – Les dispositions du Plan d'Occupation des Sols rendu public ou approuvé cessent d'être applicables à l'intérieur des périmètres fixés, par décision administrative prise sur la demande ou après délibération des conseils municipaux des communes ou organes délibérants des communautés urbaines intéressées pour la réalisation des zones d'aménagement concerté.

Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés¹⁴¹. (FRANÇA, 1968, p. 4)

Já o PLD foi instituído na revisão do Código de Urbanismo de 1975, com a finalidade de combater a especulação imobiliária, incentivar a reciclagem das construções e prover de fundos os governos locais, através da cobrança do potencial construtivo acima do valor de um para toda França e um e meio para Paris (REINO UNIDO, 1989). Os empreendedores que quisessem construir acima desse teto deveriam recolher à municipalidade uma taxa igual ao valor do terreno, cuja aquisição seria necessária para

¹⁴¹ “Art. 16 - As disposições do Plano de Ocupação do Solo públicas ou aprovadas deixam de ser aplicáveis dentro dos perímetros fixados, por decisão administrativa tomada a pedido ou após deliberação dos conselhos municipais das comunas ou órgãos deliberativos das comunidades urbanas interessadas para a realização das zonas de desenvolvimento concertado. As zonas de desenvolvimento concertado são áreas nas quais uma comunidade ou uma instituição pública que tem autoridade decide intervir para realizar ou comissionar o desenvolvimento e o equipamento das terras, incluindo aqueles que a comunidade ou a instituição adquiriu ou adquirirá com a finalidade de ceder ou subsequentemente concedê-los a usuários públicos ou privados” (FRANÇA, 1968, p. 4, tradução nossa).

que a densidade da construção não excedesse esse limite, conforme pode ser visto no texto da lei abaixo:

Art. 3 – Il est inseré dans Le Code de L’Urbanisme un article 122-2 ainsi redige: «Art. L. 112-2. – L’edificacion d’une construction d’une densité excédant le plafond légal est subordonné au versement par le bénéficiaire de l’autorisation de construire d’une somme égale à la valeur de la terrain dont l’acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n’excède pas ce plafond»¹⁴². (FRANÇA, 1976, p. 132)

Esse conceito iria influenciar sobremaneira o arquiteto e urbanista Domingos Theodoro de Azevedo Netto, conhecido pela alcunha de Duca, nos seus estudos sobre o a “recuperação da valorização imobiliária”. Proveniente da Escola Economia e Humanismo do Padre Lebrez, Duca tinha bastante conhecimento dos instrumentos urbanísticos franceses e tinha relações de amizade com o advogado estadunidense John Costonis, professor de direito na Universidade de Illinois e um dos principais defensores da utilização do instrumento *Transfer of Development Rights* (TDR)¹⁴³, traduzido na época como Transferência dos Direitos de Construção (TDC), como instrumento para a preservação do patrimônio histórico¹⁴⁴. Duca inclusive chegou a convidar Costonis para vir participar do seminário “Painel sobre os Problemas de Desenvolvimento Urbano”¹⁴⁵, promovido em maio de 1977 pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) do Governo do Estado para técnicos da EMURB, CEPAM, METRÔ e EMPLASA, onde o estadunidense discorreu sobre o uso desse instrumento.

Considerando que a preservação dos imóveis tombados ou de áreas naturais é um custo alto para os proprietários, que não podem dispor deles como bem entendem, a ideia do instrumento reside em retirar a pressão imobiliária sobre esses imóveis, através da

¹⁴² “Art. 3 – Fica inserido no Código de Urbanismo o artigo 112-2 assim redigido: “Art. L 112-2 – A edificação de uma construção de densidade que exceda o limite legal está sujeita ao pagamento pelo beneficiário do alvará de construção de um valor igual ao valor do terreno cuja aquisição seria necessária para que a densidade da construção não excedesse esse limite máximo” (FRANÇA, 1976, p. 132, tradução nossa).

¹⁴³ A ideia da transferência do potencial construtivo entre terrenos surgiu pela primeira vez nos Estados Unidos na Lei de Zoneamento de Nova Iorque de 1916, contudo seu uso para a proteção do patrimônio cultural ou natural data do final da década de 1960, principalmente com a promulgação do *National Historic Preservation Act* de 1966, que criou o sistema de nacional preservação histórica desse país, e com a Resolução de Zoneamento n° 74-79 de 1968 da Cidade de Nova Iorque, que previa a transferência do potencial construtivo de imóveis tombados (*landmark buildings*) para lotes adjacentes (LOFLIN, RANKIN, *et al.*, 1971).

¹⁴⁴ No seu livro *The Space Adrift: Landmark Preservation and the Market Place*, Costonis (1974) usa como estudo de caso a Cidade de Chicago para demonstrar o potencial de uso do TDC para retirar a pressão imobiliária dos imóveis tombados, chegando a propor uma forma de implementação naquela cidade, que ele chamou do Plano de Chicago. Além de todas as questões legais e dos mecanismos administrativos, Costonis também avalia a questão financeira de como os valores gerados com a venda do potencial construtivo subutilizado poderia viabilizar os custos da preservação.

¹⁴⁵ Conforme material pessoal de Domingos Theodoro de Azevedo Netto, inclusive carta de John Costonis endereçada a ele, datada de 4 de maio de 1977.

alienação do seu potencial construtivo não utilizado para outros edifícios sem interesse histórico nas proximidades. Dessa forma, os custos da preservação ao invés de recaírem sobre o proprietário ou de serem arcados pela municipalidade, são bancados pelo próprio “jogo” do mercado imobiliário.

Quando trabalhou no Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), onde foi responsável pelo diagnóstico sobre o uso do solo metropolitano, Duca defendeu o uso de vários instrumentos urbanísticos para controlar esse uso do solo, entre os quais o TDC para preservar edifícios históricos e a criação de parques e áreas verdes (AZEVEDO NETTO, 1975). Posteriormente foi trabalhar Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM) da Secretaria de Estado de Negócios do Interior, onde, em conjunto com os também arquitetos e urbanistas Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira e Clementina de Ambrosi, definiu o conceito de “Solo Criado”, como sendo a área construída que excedia a certa proporção da área do terreno onde a construção se encontra (MOREIRA, DE AMBROSIS, *et al.*, 1975).

A lógica por trás do Solo Criado era de conseguir recuperar parte da valorização imobiliária dos empreendimentos imobiliários decorrente da atuação pública (dotação de infraestrutura e mudanças na legislação urbanística) e financiar a provisão de equipamentos públicos e de infraestrutura através da cobrança dos empreendedores do direito de construir adicional. Para tanto, propunha-se fixar o Coeficiente de Aproveitamento (CA) dos terrenos em um determinado valor e permitir a construção adicional a esse valor mediante a aquisição desse direito de outros terrenos, ou do Poder Público, e neste caso, quer em dinheiro ou quer em oferta de outros terrenos de interesse, assemelhando-se muito como o PLD. Dessa forma, toda a área construída acima desse coeficiente de aproveitamento seria solo criado nas palavras dos autores.

Esse conceito foi amplamente difundido nos anos seguintes pelo próprio CEPAM e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), pela imprensa em geral e especializada, resultando em encontros e seminários sobre o tema, com a difusão de manifestos de apoio ao uso do instrumento como a Carta de Embu (Memorando, 1977).

Dessa forma, influenciado pelas ideias de Mange e do Duca, Cândido formou equipe de técnicos dentro da COGEP para pesquisar os instrumentos urbanísticos estrangeiros, fomentando o intercâmbio intelectual internacional. Entre outubro de 1977 a janeiro de 1978, através de um programa de cooperação, enviou equipe de pesquisadores composta pelos arquitetos José Eduardo de Assis Lefèvre e Maria Cecília Cardoso Figueiredo da Silva pela EMURB e pelas arquitetas Maria Cristina da Silva Leme e Maria Lúcia

Refinetti Martins pela COGEP para o *Institut d'Aménagement de la Région d'Ile de France* (IAURIF), órgão de planejamento da região metropolitana de Paris, com o objetivo de compilar a experiência francesa de política urbana, principalmente das ZAC e do recém aprovado PLD (LEFÈVRE, 2017).

Esses e outros estudos sobre a experiência de implementação da política urbana e da aplicação de instrumentos urbanísticos na França, Itália e Estados Unidos resultaram em relatório de 1979 sobre a política de uso e ocupação do solo e de preservação de bens culturais e paisagísticos em São Paulo, onde são propostos o aperfeiçoamento dos instrumentos urbanísticos existentes e a aplicação de novos, tais como o Solo Criado, o Imposto Territorial Progressivo sobre terrenos vazios e a TDC de imóveis tombados e parques (SÃO PAULO, 1979)¹⁴⁶. De fato, o capítulo introdutório desse estudo demonstra a crença de Cândido na sua aplicação:

A solução dos problemas urbanos passa a depender, é nosso ponto de vista longamente amadurecida em análises e debates, da **solução das questões postas para as cidades pela especulação imobiliária**. Para isso é preciso **mobilizar os instrumentos disponíveis e propor a criação de novos, quando necessários**. Dentro da estratégia referida e de acordo com a orientação do Prefeito Olavo Egídio Setúbal, a **COGEP desenvolveu em conjunto com as demais áreas afins da Administração Municipal um projeto de lei denominado “Solo Criado”**. O conceito do “Solo Criado”, um verdadeiro terreno artificial propiciado pelo desenvolvimento da tecnologia da construção (que possibilita a construção verticalizada) já foi aplicado na França através de legislação nacional em 1977 e nos EUA em algumas cidades para edifícios históricos. No Brasil a fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) propôs esse instrumento novo ao debate em 1976, o qual foi encampado pela administração Olavo Setúbal. Os pronunciamentos feitos pelo Senhor Prefeito, apoiados por um lado pela argumentação desenvolvida pelo Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Dr. Ernest Mange, assessorado pelo Diretor Técnico da EMURB, Dr. Domingos Theodoro de Azevedo Neto, e por outro lado embasados pela análise desenvolvida pela COGEP no sentido de mostrar a viabilidade prática do “Solo Criado” e sua insignificante repercussão nos preços finais de venda dos imóveis por ele atingidos, conforme demonstrado por estudos publicados nesta coletânea, deram projeção nacional à proposta. Hoje o “Solo Criado” está sendo objeto de verificação, pelo Governo Federal, quanto à conveniência de sua adoção a nível nacional. (CAMPOS FILHO, 1979, p. 12, negrito nosso)

¹⁴⁶ O relatório desenvolvido pela COGEP estava dividido em duas partes: uma primeira intitulada Política de Controle do Uso e Ocupação do Solo, e uma segunda intitulada Política de Preservação de Bens Culturais e Paisagísticos. Nelas, encontravam-se os seguintes capítulos entre outros: “Solo Criado: análise das experiências estrangeiras”; “Compilação das Análises Desenvolvidas sobre o Solo Criado”; “Impacto da instituição do Solo Criado sobre o custo da Habitação”; “Impostos Territorial Progressivo”; “Estudo da implantação do instrumento de Transferência dos Direitos de Construir (Solo Criado) aplicando às Áreas Históricas do Município de São Paulo”. Nesses, havia estudos sobre a aplicação do TDR (traduzido como TDC – Transferência dos Direitos de Construir), das ZAC (traduzido como ZOC – Zona de Ocupação Concertada) e do PLD (traduzido como TDL – Teto de Densidade Legal).

Conforme citado no texto acima, o prefeito Olavo Setúbal chegou a encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal regulamentando o Solo Criado em São Paulo, contudo, o projeto foi retirado de pauta em função da pressão do Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, que considerava o instrumento como inflacionário (Memorando, 1977). De qualquer forma a ideia do Solo Criado já estava instalada no interior dos órgãos de planejamento municipal, sendo que a cidade de São Bernardo do Campo já estava se utilizando desse instrumento (CONTADOR, 1977).

4.3.1.2. Os Governos Reinaldo de Barros (1979-1982) e Salim Curiati (1982-1983) e o PDDI-II

A eleição indireta de Paulo Maluf¹⁴⁷ ao Governo do Estado de São Paulo mudou consideravelmente a perspectiva do governo paulistano. Vinculado à área mais conservadora e autoritária da ARENA, de oposição ao governador Paulo Egídio Martins e ao prefeito Olavo Setúbal, Maluf indicou o engenheiro Reynaldo de Barros (1979-1982) para substituir Setúbal e quando esse saiu para disputar a primeira eleição direta para governador desde o Golpe de 1964, indicou o médico Antônio Salim Curiati (1982-1983).

Cândido acabou se incompatibilizando com o novo prefeito, que não tinha a mesma visão da importância da COGEP e foi substituído pelo engenheiro Lauro Rios. Posteriormente, na administração Salim Curiati, a COGEP passou a se chamar Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) através do Decreto nº 18.311, de 15 de outubro de 1982 e Lauro Rios foi substituído pelo engenheiro Luiz Antônio Naves Junqueira.

O PDDI-II

Apesar da saída de Cândido, boa parte da equipe que ele constituiu continuou na SEMPLA, desenvolvendo o II Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-II), coordenado pelos arquitetos Luiz Carlos Costa e Flávio Villaça¹⁴⁸ (SÃO PAULO, 1982). Passados onze anos do primeiro PDDI e num processo intenso de crescimento, São Paulo chegava à década de 1980 com os problemas característicos de uma metrópole do capitalismo periférico, com seus 8,5 milhões de habitantes, grande parte dos quais vivendo em condições bastante precárias, no tocante às questões habitacionais, urbanísticas, de infraestrutura e de equipamentos públicos.

¹⁴⁷ Para informações da biografia de Paulo Maluf ver nota de rodapé número 84.

¹⁴⁸ Entre os técnicos que participaram da elaboração do II PDDI encontram-se os arquitetos e urbanistas Csaba Deák, Luiza Bataglia, Maria Cristina da Silva Leme, Maria Lúcia Refinetti Martins, Nádia Somekh, Nabil Bonduki, Sarah Feldman e Silvana Zioni.

Segundo um dos coordenadores desse trabalho, Luiz Carlos Costa¹⁴⁹ (1994), o planejamento nesse momento se contrapôs ao planejamento tecnicista do PUB e do PDDI, colocando o processo de produção e estruturação do espaço urbano como objeto principal do plano diretor a partir de uma visão politizada, procurando compreender o papel dos diversos agentes sociais nesse processo e os conflitos decorrentes, incorporando as questões que vinham sendo levantadas desde a época do Cândido como secretário e do trabalho da SAGMACS.

Dessa forma, o PDDI-II considerava como os principais problemas resultantes desse processo de produção do espaço urbano a precariedade da qualidade de vida da população de baixa renda, que não conseguia acessar o mercado de terras formal e regular e a baixa eficiência econômica da cidade em função dos crescentes custos de urbanização decorrentes da expansão urbana periférica sobre áreas ambientalmente sensíveis.

Nesse aspecto, o plano considerou importante não atuar sobre os resultados negativos do processo de produção da cidade, mas sim, atuar sobre o próprio processo, considerando que ele era de natureza fundamentalmente econômica, envolvendo os interesses de agentes privados e públicos. Considerou uma série de fatores que influenciariam no crescimento futuro da cidade como os contextos de crise da economia mundial e nacional, a dificuldade de absorção do grande contingente de mão-de-obra pelo mercado de trabalho e a fraca capacidade de arrecadação do município.

Com relação à estrutura urbana analisou os estágios diferenciados de urbanização quanto à homogeneidade de alguns indicadores (população, emprego, infraestrutura e ocupação do solo), definindo a existência de três anéis:

1. Anel Central – caracterizado pela alta concentração de atividades terciárias, padrão de ocupação intenso, concentrando infraestrutura e 11% da população metropolitana prevalecendo as rendas média e alta, supervalorização dos terrenos, congestionamento de tráfego e poluição;

¹⁴⁹ Luiz Carlos Costa (1935-2018) foi arquiteto e urbanista (1958), mestre (1983) e doutor (1994) em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP, onde exerceu a função de professor de Planejamento Urbano e Regional de 1974 a 1999. Trabalhou como arquiteto nos estudos da SAGMACS (1956-1961), como chefe da unidade de Planejamento na Hidroservice Engenharia de Projetos Ltda. (1968-1975), superintendente técnico da EMPLASA (1975-1977), Coordenador de projetos da COGEP (1977-1983) e depois como Diretor Técnico e sócio minoritário da Urbe Planejamento, Programação e Projetos SC Ltda. (1981-2002), em sociedade com Cândido Malta Campos Filho. Na sua vida profissional, participou da elaboração de vários estudos e propostas de planos diretores, destacando-se a *Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana* da SAGMACS, o *Diagnóstico 75 – RMSP* da EMPLASA, *II Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo 1982* e do *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000* da SEMPLA. A avaliação crítica desse processo encontra-se na sua Tese de Doutorado pela FAUUSP: *Plano Diretor: um personagem a procura de seus autores* (COSTA, 1994).

2. Anel Intermediário – concentração das atividades secundárias, padrão de ocupação pouco denso, com condições razoáveis de acessibilidade e infraestrutura, concentração de 64% da população metropolitana com composição de renda equilibrada, tendência de verticalização em vários bairros, com presença de terrenos não ocupados a espera da valorização imobiliária;
3. Anel Periférico – de urbanização descontínua, infraestrutura precária, ocupação dispersa, baixa concentração de empregos, 25% da população com grande predominância de baixa renda.

Partindo desse diagnóstico, o plano estabeleceu uma série de objetivos e diretrizes que deveriam ser discutidos com a sociedade civil para elaboração final do plano integrado, que resultaria na revisão da Lei de Zoneamento e na implementação de programas de ações setoriais estruturantes e de programas de controle e promoção de urbanização de áreas específicas.

Dentre seus objetivos destacavam-se:

- Conter a expansão periférica e acelerar a ocupação e intensificação do uso do solo no interior da aglomeração urbana, principalmente no Anel Intermediário, já dotado de infraestrutura, coibindo a presença de vazios urbanos;
- Desestimular as atividades industriais no Centro Metropolitano, ampliando as atividades terciárias e habitacionais e estimular o desenvolvimento industrial da Zona Leste;
- Promover a melhoria das condições de deslocamento da população aumentando a capacidade e velocidade dos eixos de transporte coletivo;
- Ampliar significativamente a produção habitacional popular através do aumento da produção de imóveis e de insumos à produção;

Com relação à política de recursos:

A prioridade deve ser dada para a aplicação de recursos na produção de equipamentos urbanos, capazes de superar a histórica deficiência de serviços em habitação, transporte coletivo, educação, saúde e promoção social [...] (SÃO PAULO, 1982, p. 163)

Contudo, o plano reconhece ser a questão dos recursos municipais um grande problema em função da crise econômica e das receitas municipais declinantes. Nesse aspecto, não propôs o uso de instrumentos urbanísticos alternativos, como os que já vinham sendo estudados pela COGEP, mas sim a atualização da Planta Genérica de Valores do IPTU, visando aumentar a arrecadação com esse tributo, a efetiva cobrança da

contribuição de melhoria, imposto previsto desde 1946 na Constituição Federal e regulamentado no município pela Lei nº 6.989/1966 que instituiu o Código Tributário Municipal e a iniciativa no sentido de mudar a Legislação Federal para possibilitar a transferência da tributação sobre o lucro imobiliário, arrecadada pelo Governo Federal através do Imposto de Renda, para o município. Para o gerenciamento desses dois últimos recursos, propôs a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional.

Apesar do avanço do quadro teórico do plano no reconhecimento da importância da compreensão do processo de produção e estruturação do espaço urbano como fator principal para a sua elaboração, ele também continuou no âmbito do “plano-discurso”, pois sequer foi encaminhado à Câmara de Vereadores pelo secretário de planejamento.

4.3.1.3. O Governo Mário Covas (1983-1985) e o surgimento do conceito da Operação Urbana na proposta do Plano Diretor 1985/2000

Em 1982, Franco Montoro foi eleito governador pelo PMDB¹⁵⁰, para o mandato de 1983 a 1987, pelo voto direto, após vinte anos sem eleições. Montoro defrontou-se com o desafio de nomear o prefeito para a cidade de São Paulo em meio a indefinição sobre a proposta de emenda constitucional que restituiria as eleições diretas para prefeito (SÃO PAULO, 1992a). Após dois meses de indefinição, enquanto o vereador Altino Lima assumiu interinamente o cargo, Montoro indicou o engenheiro e deputado federal Mário Covas para assumir a prefeitura para um curto mandato de dois anos e meio (1983-1985).

Covas assumiu a prefeitura prometendo reduzir a distância entre o centro e a periferia e para isso concentrou investimentos em obras de melhoramentos nas áreas periféricas da cidade, além de promover a recuperação dos órgãos e dos serviços públicos (SÃO PAULO, 1992a). Para coordenar a SEMPLA, indicou Jorge Wilhelm¹⁵¹, arquiteto e urbanista com grande experiência profissional, um dos autores do emblemático Plano

¹⁵⁰ O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) é um partido político brasileiro de centro fundado em 1980 e sucessor ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao Regime Militar Brasileiro criado a partir da promulgação do Ato Institucional nº 2 em 1965.

¹⁵¹ Jorge Wilhelm (1928-2014) foi um arquiteto e urbanista formado pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Presbiteriana Mackenzie (1959), fundador da Jorge Wilhelm Consultores Associados em 1953 e um dos arquitetos com maior atuação profissional prática, tendo sido responsável por vários projetos emblemáticos de arquitetura na cidade de São Paulo, de urbanismo e planos diretores de várias cidades. Foi Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (1975-79); Secretário de Planejamento do Município de São Paulo (1983-1985 e 2001-2004); Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (1987-1990) e presidente da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (1991-1994). Foi Secretário Geral Adjunto da divisão da ONU para a realização da Conferência Global sobre Assentamentos Humanos - Habitat II de Istambul (1996).

Preliminar de Urbanismo de Curitiba de 1965 e Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo no período entre 1975 e 1979. Apesar da indicação, a relação entre os dois ao longo do governo foi bastante difícil, tendo em vista que Wilhelm não pertencia ao grupo político de Covas e a sua indicação para a SEMPLA foi uma compensação por ter perdido a indicação para ocupar o cargo de prefeito (COSTA, 1994).

Ao contrário de Cândido, Wilhelm apresentava uma postura bem mais pragmática com relação ao processo imobiliário. Dessa forma, ao invés de querer combater a especulação imobiliária, preferia tirar proveito desse processo em benefício dos objetivos do planejamento. Essa postura divergente dos dois ficou evidente em entrevista sobre a proposição de instrumentos para combater os vazios urbanos em 1985. Enquanto Cândido propunha a utilização da taxa progressiva do IPTU, Wilhelm propunha o aumento do coeficiente de aproveitamento de 2,0 para 3,0 nas Zonas de Uso Predominantemente Residencial de Baixa Densidade (Z2) como forma de atrair os empreendedores imobiliários a ocupar os terrenos vazios com área maior que mil metros quadrados (CAMARGO, 1984).

Logo no início da administração Covas, a SEMPLA foi reorganizada através do Decreto nº 19.229 de 1983 para fornecer uma “estrutura técnico-administrativa apta a responder, eficazmente, pelo planejamento da cidade” (SÃO PAULO, 1983, p.1, Caput do Decreto). Essas modificações se demonstrariam necessárias às aspirações de Wilhelm, conforme será visto a seguir. As principais diferenças foram:

1. A transformação da Assessoria de Planejamento em Departamento de Planejamento (DEMPLAN), ganhando estrutura técnica e funcional para elaborar e rever o plano diretor, os planos regionais para as Regiões Administrativas e para elaborar padrões de urbanização em escala local;
2. O Departamento Normativo de Uso do Solo (DENUSO) perdeu a função de revisão do plano diretor, mas continuou com as suas atribuições de propor e elaborar as normas urbanísticas referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo, e suas respectivas normas tributárias e administrativas;
3. O DOPLAN passou a se chamar Departamento de Diretrizes Setoriais (DESET) com a função de elaborar as políticas setoriais nas áreas de transportes, sistema viário, iluminação pública, pavimentação, saneamento, drenagem, habitação, educação, saúde, abastecimento, cultura, esportes e lazer;
4. O Departamento de Economia e Orçamento (DECOR) foi criado, assumindo parte das funções do DOPLAN, principalmente no que tange a elaboração do orçamento

plurianual de investimentos e formulação de propostas de compatibilização das ações setoriais.

Os órgãos colegiados continuaram sendo a Comissão de Zoneamento (CZ) e o Conselho Orientador de Planejamento (COPLAN).

O Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000 e a primeira proposta de Operação Urbana

Apesar das desavenças com Covas, Wilhelm coordenou pessoalmente a elaboração de uma nova proposta de plano diretor para São Paulo com horizonte entre 1985 e 2000. Esse trabalho apresentou grande nível técnico e além de aproveitar os estudos realizados nos trabalhos anteriores, retomando principalmente os conceitos da estruturação urbana do PDDI-II (anéis central, intermediário e periférico), tratou de temas diversos não plenamente desenvolvidos até então como as questões do meio ambiente, sistemas de áreas verdes e parques, estimou a evolução populacional e os efeitos da crise econômica sobre a população, detalhou o problema das finanças municipais, quantificou o déficit de serviços e equipamentos urbanos.

De fato, as proposições do plano eram bastante abrangentes e de certa forma representavam mais um plano de governo que Wilhelm não pode desenvolver, por não ter sido indicado prefeito, do que um plano diretor. Essa abrangência pode ser vista nas palavras de Costa:

A abrangência das proposições aproxima-se da totalidade do campo funcional da Prefeitura. Rejeita-se o conceito de Plano Estrutural seletivo, pelo qual o plano deve se restringir às proposições mais influentes do processo de produção e estruturação do espaço urbano. Na verdade, o projeto apresenta um grande número de proposições para toda a área funcional da Prefeitura e para todos os níveis. Contém soluções criativas em diferentes graus de amadurecimento e não se distinguindo as que teriam caráter estratégico e obrigatório. (COSTA, 1994, p. 137-138)

Do ponto de vista de estrutura urbana, o plano tinha propostas de uso e ocupação do solo e para os serviços e equipamentos urbanos. Na proposta de uso e ocupação do solo, o plano propôs a expansão no sentido Leste-Oeste, com maior adensamento das áreas com infraestrutura, conforme as políticas de desenvolvimento urbano por áreas diferenciadas a seguir (SÃO PAULO (Cidade), 1985a):

1. Áreas onde deveria ser impedida a urbanização – áreas não urbanizadas na zona rural, lindeiras às represas e de parques existentes ou propostos;

2. Áreas onde deveria ser restringida a ocupação do solo – áreas proteção aos mananciais e na zona rural;
3. Áreas onde deveria ser consolidada a urbanização e o assentamento da população de baixa renda – áreas com mais de 60% da população com renda familiar inferior a cinco salários mínimos;
4. Áreas onde deveria ser ordenado e intensificado o aproveitamento do solo – vazios urbanos servidos de infraestrutura e com boa acessibilidade;
5. Áreas onde deveria ser controlada a intensificação e orientada a diversificação do uso do solo – zonas com intensa verticalização e zonas horizontais residenciais com alto padrão de urbanização a serem mantidas;
6. Áreas onde deveria ser estimulado o aproveitamento do solo em função do potencial de localização – zona central e seu entorno;
7. Áreas industriais a serem mantidas ou desenvolvidas – controlar a expansão das indústrias na Zona Sul e incentiva-las na Zona Leste.

Do ponto de vista dos equipamentos e serviços urbanos, o plano tinha propostas para as áreas de:

1. Habitação – propondo áreas preferenciais para programas de habitação, áreas prioritárias para aquisição de glebas e áreas para melhorias das condições habitacionais (favelas, cortiços e loteamentos irregulares);
2. Sistema viário e de transportes – obras no sistema viário principal visando o fechamento da “malha viária” resultando em 146 quilômetros de novas vias arteriais, obras no sistema de transporte coletivo sobre pneus construindo 59,7 quilômetros de corredores e aumentando em 130,9 quilômetros as faixas exclusivas para ônibus, obras no sistema de transporte coletivo sobre trilhos expandindo em 10,6 quilômetros as ferrovias de subúrbio e em 45,6 quilômetros o metrô;
3. Ampliação das redes de serviços e dos equipamentos urbanos em educação, saúde, cultura, esporte e lazer, abastecimento alimentar, drenagem, pavimentação, limpeza pública, iluminação pública, abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para dar conta da construção de todos esses equipamentos e serviços urbanos, o Plano propunha a utilização de um novo instrumento de parceria com a iniciativa privada, denominado de Operação Urbana, conforme pode ser visto abaixo (SÃO PAULO (Cidade), 1985a, p. 196, **negrito nosso**):

Do diagnóstico apresentado na parte I deste trabalho pode depreender-se **a grave limitação do poder público para atuar de forma mais rigorosa**, seja no sentido de induzir transformações no uso do solo, implícitas nas diretrizes da estrutura urbana, seja no sentido de alterar efeitos sociais do mercado imobiliário, particularmente aqueles que obrigam a população de baixa renda a se localizar na periferia extrema, a não ser que permaneça na forma inaceitável de favelas e cortiços.

Torna-se **necessário que se desenvolva uma forma inovadora de ação direta do poder público na urbanização de áreas determinadas**, nas quais se pretende obter alterações importantes no padrão de uso e ocupação do solo, não só para a concretização de transformações urbanísticas objetivadas pelo Plano Diretor em pontos-chaves da Cidade ou no seu entorno, mas também para viabilizar o assentamento programado de habitações populares em áreas que não comportariam este uso nas condições correntes do mercado imobiliário.

Esta forma coordenada de ação deverá inserir-se numa estratégia que viabilize a obtenção, em condições privilegiadas, de terras e recursos para fins públicos de habitação popular, coerente com as diretrizes da política imobiliária apresentada no final desse Plano.

Dentro dessa perspectiva, o Plano Diretor **propõe o desenvolvimento de um conjunto de operações urbanas, as quais são entendidas como conjuntos integrados de intervenções desenvolvidas em áreas determinadas da Cidade, sob a coordenação do Poder Público visando a obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor**. Esses resultados são, principalmente:

- a) Viabilizar a produção de imóveis (notadamente habitação popular), infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos, de difícil consecução nas condições correntes do processo imobiliário e da ação pública;
- b) Acelerar as transformações urbanísticas (físicas e funcionais) em determinadas áreas urbanas, particularmente no sentido indicado na Política de Desenvolvimento Urbano para Áreas Diferenciadas.

Reconhecendo a situação delicada das finanças municipais e da baixa capacidade de investimento, essas operações urbanas efetivariam a criação de parcerias público-privadas, pois se caracterizariam por “[...] propiciarem uma articulação especial de agentes públicos e privados, que aceleram a obtenção de resultados pretendidos e minimizam o emprego de recursos públicos” (SÃO PAULO (Cidade), 1985a, p. 196).

O plano apresentava uma visão bastante positivista com relação ao instrumento, visto que previa como resultado de sua aplicação, além da promoção das transformações urbanísticas previstas no plano, a viabilização da produção de habitação popular, infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos.

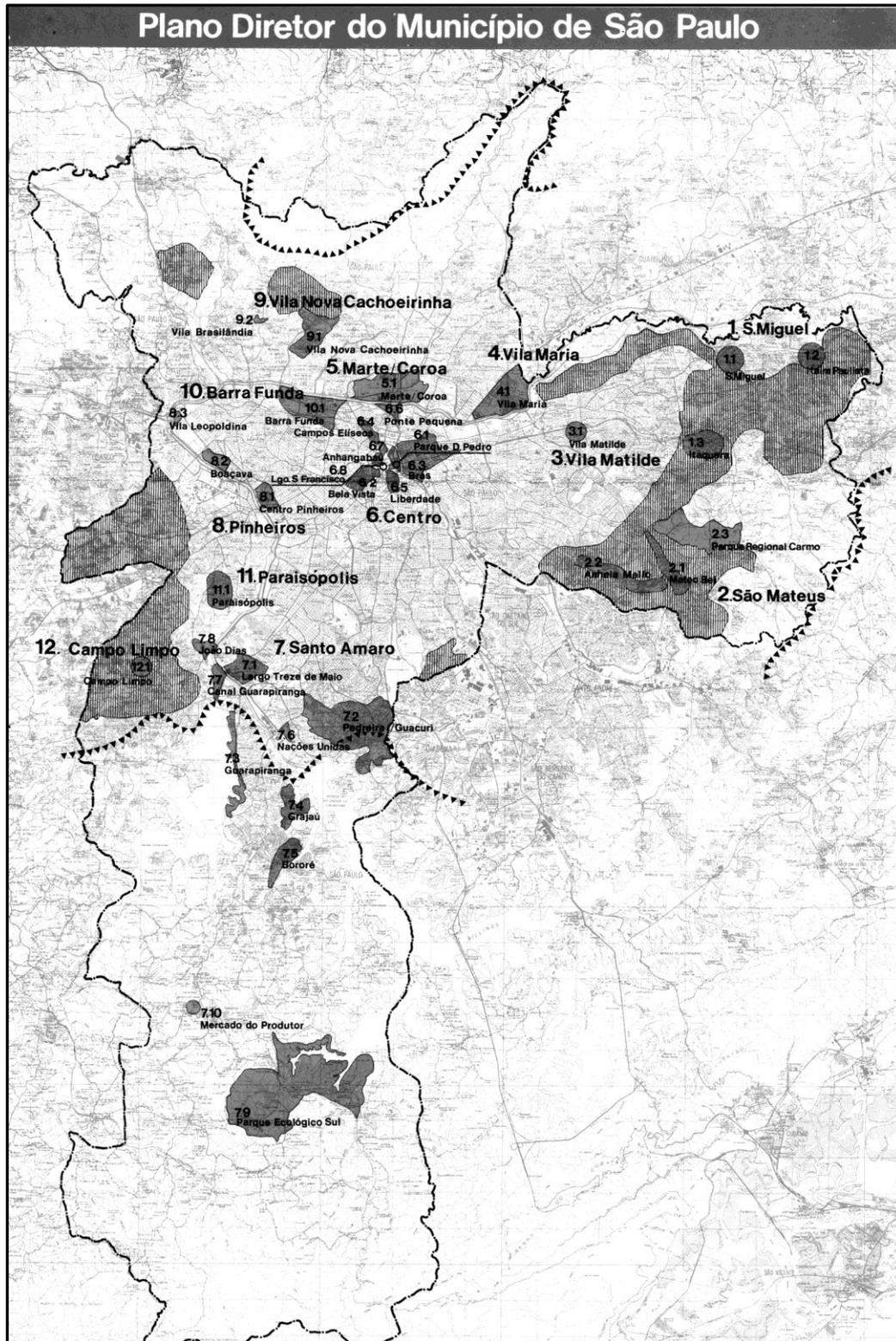
Conforme figura 4.2, o plano propôs a criação de 35 operações urbanas em diversos bairros da cidade¹⁵², desde áreas centrais às periféricas, algumas com interesse por parte do mercado imobiliário, outras não. As propostas variavam da criação de centralidades, incentivo ao adensamento residencial ao longo de corredores e no entorno das estações de transporte reformadas, ampliação e reforma de parques e áreas públicas, projetos de reurbanização da área central, projetos de melhoria das condições habitacionais com obras de urbanização de favelas e regularização fundiária. Apesar dos objetivos ambiciosos do plano, não existia definição mais aprofundada do instrumento, de como a iniciativa privada participaria e de como os recursos para a viabilização do projeto seriam auferidos.

Segundo alguns autores (COSTA, 1994; MONTANDON, 2009), a proposição desse instrumento se baseava nos estudos que vinham sendo realizados no interior dos órgãos municipais e estaduais de planejamento desde os anos 1970, que subsidiariam o desenvolvimento futuro do instrumento. De fato, estudos do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), empresa pública vinculada à Secretaria de Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, criada em 1974 com o intuito de planejar a expansão da metrópole paulistana, já apontava para a limitação de recursos públicos para atender às demandas de urbanização da metrópole e defendia a criação de instrumentos para lidar com esses problemas (GEGRAN, 1975).

Em estudo de 1976, sua sucessora, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA), defendeu a utilização de um instrumento denominado de operação urbana como forma de efetivar as diretrizes de urbanização desenvolvidas a partir dos estudos do relatório *Região Metropolitana de São Paulo – Diagnóstico 75* a fim de conferir ao Poder Público “um papel mais efetivo no processo de urbanização, atuando de forma mais decisiva e inovadora, isto é, assumindo responsabilidades em função executiva como agente promotor de operações de urbanização”. (EMPLASA, 1976, p. 2, grifo no texto original)

¹⁵² Sendo eles: Barra Funda, Campo de Marte, Campo Limpo, Coroa, Centro, Paraisópolis, Pinheiros, Santo Amaro, São Miguel, São Matheus, Vila Matilde, Vila Maria e Vila Nova Cachoeirinha.

Figura 4.2: Mapa das propostas de operações urbanas no Plano Diretor 1985/2000.



Fonte: São Paulo (Cidade), 1985a.

A influência estrangeira na concepção desse instrumento, principalmente das ZAC francesas, pode ser visto no seguinte parágrafo:

A experiência da Inglaterra, Alemanha, EEUU e, **particularmente, da França** vem demonstrando que o poder público pode agir de forma concentrada sobre áreas consideradas estratégicas para estrutura urbana, e, mais ainda, obter, desta maneira, além de resultados sociais e técnicos satisfatórios, benefícios econômicos oriundos da mais-valia gerada pela urbanização, o que torna possível subsidiar equipamentos públicos e habitações populares. (EMPLASA, 1976, p. 3, **negrito nosso**)

O caráter imobiliário do instrumento para a promoção de uma urbanização planejada e a ideia da recuperação de parte da valorização imobiliária pode ser visto a seguir:

Tal como entendida aqui, **a operação urbana consiste essencialmente no empreendimento de natureza imobiliária**, através do qual o poder público assume iniciativa no processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária decorrente do exercício de sua capacidade de investimento, de sua competência normativa e suas prerrogativas de planejamento. Visando os objetivos sociais e ao aumento da oportunidade para atuação da iniciativa privada, esses poderes são concentrados na **promoção da urbanização planejada de uma área determinada**. (EMPLASA, 1976, p. 8, **negrito nosso**)

É importante ressaltar o papel desempenhado pelo arquiteto Luiz Carlos Costa, pois ele foi o coordenador do estudo da EMPLASA de 1976 e um dos coordenadores técnicos da proposta do Plano Diretor de 1985. Tendo conhecimento dos instrumentos franceses, quando trabalhou com Lebrét no grupo SAGMACS, Costa teve influência fundamental na concepção da ideia do instrumento operação urbana naquele momento (CAMPOS FILHO, 2016).

Em 27 de novembro de 2015, o prefeito Mário Covas encaminhou à Câmara Municipal de São Paulo a proposta do Plano Diretor do Município de São Paulo no Projeto de Lei nº 254/1985, assinalando na Exposição de Motivos como uma de suas inovações “a participação do Poder Público nos benefícios decorrentes da valorização imobiliária propiciada por investimentos públicos realizados” (SÃO PAULO (Cidade), 1985b, p. 5).

Contudo, segundo Costa, não havia nem interesse, nem empenho do prefeito em aprovar o plano, fato que ficou exposto na sua definição como “contribuição que a Administração dava ao debate sobre a cidade” (Covas *apud* COSTA, 1994, p. 139). Dessa forma apresentado no final da gestão, a Administração ficava descomprometida com todas as suas proposições e o plano também se configuraria como um “plano-discurso”.

4.3.2. As primeiras experiências de implementação de parcerias público-privadas do período neoliberal: das Operações Interligadas à Operação Urbana Anhagabaú (1986-1992)

De 1986 a 1992 as Administrações Municipais saíram do campo teórico com relação à aplicação de novos instrumentos urbanísticos que estabelecessem a parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada, e iniciaram as primeiras experiências de implementação, destacando-se as Operações Interligadas e a primeira proposta de Operação Urbana. Com esses instrumentos começavam-se a se desenhar as características operacionais do que viriam a ser as operações urbanas consorciadas. De um lado, através da flexibilização do zoneamento e da cobrança do Solo Criado, do outro pela definição de perímetros de atuação conjunta do Poder Público e da iniciativa privada para a implementação de um programa de obras, financiadas pelo mercado. Em um primeiro momento, o plano diretor perde força enquanto discurso ideológico para retornar em um momento posterior com um discurso de inovação, contudo ambos já propondo a inserção de iniciativa privada no processo de planejamento.

4.3.2.1. O Governo Jânio Quadros (1986-1988): Lei de Desfavelamento e Plano Diretor por decurso de prazo

Na primeira eleição municipal pós-ditadura em 1985, Jânio Quadros¹⁵³ foi eleito prefeito de São Paulo pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) para a gestão 1986-1988, batendo o candidato do PMDB¹⁵⁴, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, por apenas 141 mil votos de diferença (3% do total). Político controverso e conservador, Jânio havia baseado sua campanha em uma plataforma anticorrupção e realizou uma gestão conservadora e regressiva, marcada por polêmicas, pelos investimentos em grandes obras viárias nos setores privilegiados da cidade e pelos projetos que ocasionaram a remoção da população de baixa renda de favelas e áreas encortiçadas.

¹⁵³ Jânio da Silva Quadros (1917-1992) foi advogado, professor e político. Político conservador e controverso, ao longo de sua carreira política, Jânio se filiou a diversos partidos sem grande expressão, tendo ocupado diversos cargos na administração pública, muitos dos quais não finalizava para se candidatar a outro: Vereador de São Paulo (1947-1951), Deputado Estadual de São Paulo (1951-1953), Prefeito de São Paulo (1953-1955), Governador de São Paulo (1955-1959), Deputado Federal pelo Paraná (1959-1961) e Presidente da República (1961-1961), cargo ao qual renunciou sob a alegação de que “forças terríveis” o impediam de governar.

¹⁵⁴ O fato do PMDB não ter apoiado a eleição em dois turnos para os municípios capitais, ocasionou sua derrota na principal cidade do país, que, associada à insatisfação que parte dos integrantes tinha com o apoio do partido ao Governo Sarney, causaria sua fissão, com parte dos seus membros fundando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Admirador declarado do Reino Unido e do Governo Thatcher, propôs medidas e projetos que procuravam replicar projetos britânicos na cidade de São Paulo, desconsiderando por completo a realidade local. Como solução ao problema de transporte, por exemplo, tentou implantar linhas de ônibus de dois andares vermelhos, que acabaram por se demonstrar inadequadas, tendo em vista o fato da fiação elétrica da rede de energia paulistana ser aérea ao contrário da londrina. Baseando-se na construção do *Eurotunnel*, túnel subterrâneo que liga a França ao Reino Unido, Jânio propôs a principal obra viária de sua gestão, a construção de um complexo de túneis fazendo a ligação viária do Morumbi, bairro da elite paulistana onde ele morava, ao centro da cidade, facilitando assim o acesso por carro da classe alta ao centro da cidade e facilitando seu acesso à sede da Prefeitura, que nessa época ficava no Parque do Ibirapuera.

A gestação da experiência de parceria público-privada: a promulgação da Lei das Operações Interligadas

Logo nos primeiros dias de governo, Jânio Quadros solicitou ao Secretário de Planejamento, o Engenheiro Marco Antônio Mastrobuono, “projeto que favoreça construções em determinadas áreas desde que o proprietário ofereça residências operárias aos ocupantes dessas mesmas áreas (favelas e cortiços)” (Jânio Quadros *apud* AZEVEDO NETTO, 1994, p. 11, grifo no original).

A real motivação para tal solicitação é de difícil conclusão. De um lado, Jânio promoveu durante todo seu governo várias ações de remoção da população de baixa renda de favelas e cortiços, demonstrando grande intolerância com essas formas de habitação. Não coincidentemente, várias das favelas removidas em primeiro lugar ficavam no percurso entre a sua casa e a sede da prefeitura. Logo no início de sua Administração foram removidas as favelas na Ponte da Cidade Jardim e no meio da Avenida Juscelino Kubitschek, sendo esta última conhecida por Favela JK, com mil e duzentas pessoas alocadas em duzentos barracos em um terreno de três mil metros quadrados, (densidade de quatro mil pessoas por hectare).

A intolerância de Jânio com a habitação precária da população pobre e excluída não ficou restrita às favelas. Em 1988, em função da criação de uma nova alça de acesso à Avenida 23 de Maio, na região central, Jânio mandou demolir 250 imóveis que formavam um renque de cortiços nas Ruas Assembleia e Jandaia. Na época, procurou abafar a polêmica da destruição com a “descoberta acidental” de um muro de arcos construídos nos

anos 1920, que posteriormente foi tombado pelo patrimônio histórico (FOLHA DE S. PAULO, 2000).

Por outro lado, várias das favelas e cortiços removidos se localizavam no Quadrante Sudoeste ou no Centro Histórico, áreas mais valorizadas da cidade e de grande interesse do mercado imobiliário, ficando difícil de saber se a demanda pela solução desse problema não tenha partido dos próprios proprietários e empreendedores.

Por fim, houve pressão por parte do Banco Mundial para que a Prefeitura solucionasse o problema de realojamento da população favelada moradora nas várzeas dos córregos em virtude das obras do Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale (PROCAV), contratadas com financiamento do banco (AZEVEDO NETTO, 1994).

De qualquer forma, a demanda de Jânio foi prontamente atendida e sete dias depois Mastrobuono encaminhava ao Prefeito a exposição de motivos e a minuta do projeto de lei que viria a ser promulgada na Lei do Desfavelamento ou das Operações Interligadas. Essa minuta definia logo no seu primeiro artigo que:

Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer à Prefeitura do Município de São Paulo **a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo** do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros de sua propriedade, desde que se obriguem a **construir e a doar**, ao Poder Público, **habitações de interesse social** para população favelada, observado o disposto nesta lei (SÃO PAULO, 1986b, p. 1, negrito nosso).

O nome Operação Interligada (OI) veio da necessidade de uma operação casada entre a modificação dos índices urbanísticos, remoção das favelas e relocação da população nas unidades habitacionais construídas e a ideia era semelhante à ideia do Solo Criado, ou seja, em troca do aumento do coeficiente de aproveitamento o proprietário do terreno pagaria para a prefeitura em dinheiro ou obras. O interessado daria entrada de projeto na Prefeitura que seria avaliado pela Comissão de Zoneamento, sob a supervisão da SEMPLA, acompanhado de estudo de viabilidade econômica e do cadastramento do núcleo ou favela por órgão municipal competente.

A Assessoria Jurídica da Secretaria do Governo Municipal questionou o secretário Mastrobuono da falta de definição de critérios e limites para a modificação dos índices urbanísticos, que respondeu que essa flexibilidade era necessária, pois o mecanismo só suscitaria interesse do mercado se o valor alcançado pelos terrenos para os quais fossem solicitadas as exceções se igualasse ao custo das edificações de interesse social a serem

construídas (AZEVEDO NETTO, *op. cit.*). Dessa forma, os índices seriam alterados caso a caso.

O Executivo deu entrada no dia 6 de março no Projeto de Lei nº 26/1986, que no dia 24, após análise pela Comissão de Justiça da Câmara, foi considerado ilegal por quatro votos a três pelo fato de o Executivo poder alterar os índices de uso e ocupação do solo, dispositivos definidos pela Lei de Zoneamento, sem consultar o Legislativo (SÃO PAULO, 1986b). O projeto foi retirado de pauta e voltou a ser apresentado no dia 4 de junho, sob o número 118, com prazo de 40 dias para apreciação. Contudo, em função de modificação na composição, o parecer da Comissão de Justiça dessa vez foi inconcluso, pois três membros votaram pela legalidade e três pela ilegalidade, sendo que o presidente se absteve.

Dessa forma, projeto começou a tramitar pela Câmara. Contudo, sequer chegou a ser apreciado no prazo legal e foi aprovado como Lei nº 10.209 no dia 9 de dezembro de 1986 (SÃO PAULO, 1986a), por Decurso de Prazo, expediente de exceção da época da Ditadura Militar, que previa que os projetos de lei do Executivo que não fossem analisados após 45 dias de seu envio deveriam entrar na ordem do dia em regime de urgência por dez sessões, e se não fossem apreciados até o final destas, seriam considerados automaticamente aprovados.

Aprovada a Lei, o ano de 1987 foi perdido com a elaboração de várias minutas do decreto de regulamentação, com a saída conturbada do secretário Mastrobuono, em função de seu casamento secreto com a filha do Prefeito, e com as sucessivas disputas internas à SEMPLA, onde parte do corpo técnico era contrário à aplicação da Lei das Operações Interligadas, por entender que ela feria a Lei de Zoneamento, e outra parte que era crítica à essa lei e via nas Interligadas uma possibilidade de diálogo com a iniciativa privada (AZEVEDO NETTO, 1994).

Para as discussões da regulamentação dessa lei foi bastante importante o intercâmbio existente com a cidade de Toronto através do Acordo de Cooperação Técnica, Econômica e Gerencial firmado com a cidade de São Paulo, pois dentro desse acordo, a SEMPLA solicitou a vinda de dois técnicos daquela cidade com “experiência em zoneamento, assuntos imobiliários, habitação e transferência de densidade para ver como São Paulo poderia **implementar novos programas com o Setor Privado**” conforme Ofício 82/97/DEMPLAN do diretor de DEMPLAN, Odon Pereira da Silva (SILVA e STEVENSON, 1987, p. 4, negrito nosso).

De fato, a Província de Ontário (CANADA. PROVÍNCIA DE ONTÁRIO, 1990) dispõe desde 1983 na sua Lei de Zoneamento de um artigo, *Section 37*, que autoriza as municipalidades a outorgar aumentos na altura e densidade dos empreendimentos, em troca da provisão pelo empreendedor de equipamentos e serviços urbanos, conhecido por “*community benefits agreements*”¹⁵⁵, sendo que a cidade de Toronto era uma das que mais se utilizava desse instrumento naquele época (FRIENDLY, 2017). No caso específico do convênio, reuniões e intercâmbio de técnicos de ambas as cidades ocorreram ao longo do ano de 1987 até maio de 1988, quando uma comitiva liderada pelo Diretor de Serviços Administrativos de Toronto, Arthur Stevenson, veio a São Paulo para trabalhar nos detalhes finais para implementação das OI (HEWITT, 1998).

Nesse meio período, o novo secretário de planejamento, o advogado Jair Carvalho Monteiro, criou Grupo de Trabalho¹⁵⁶ para trabalhar com os técnicos canadenses, estudar e propor medidas para a operacionalização da Lei, sendo que o resultado desse grupo foi a promulgação do Decreto 26.913, de 16 de setembro de 1988. Contudo, Monteiro não esperou pela regulamentação para efetivar o instrumento. Em primeiro de fevereiro foi publicado no Diário Oficial o primeiro Edital de Chamamento, e posteriormente outros editais nos dias primeiro de abril e primeiro de outubro, resultando em 63 propostas e recursos para 1.607 unidades de Habitação de Interesse Social (HIS)(AZEVEDO NETTO, 1994).

¹⁵⁵ “Section 37 (1) The council of a local municipality may, in a by-law passed under section 34, authorize increases in the height and density of development otherwise permitted by the by-law that will be permitted in return for the provision of such facilities, services or matters as are set out in the by-law” (CANADA. PROVÍNCIA DE ONTÁRIO, 1990).

¹⁵⁶ Conforme Portaria 60/88/SEMPA, publicada no Diário Oficial do Município de São Paulo de 14 de junho de 1988, p. 8: Jair Carvalho Monteiro, Secretário Municipal de Planejamento, nos termos do que dispõe a Lei municipal nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986, tendo em vista uniformizar normas e procedimentos para a sua aplicação RESOLVE: 1. Fica constituído o Grupo de Trabalho Operações Interligadas, destinado a encaminhar as medidas de operacionalização da Lei 10.209, de 9 de dezembro de 1986, formado pelos servidores Clementina de Ambrosis, Domingo Theodoro de Azevedo Neto, Helena Emi Hiraishi, Hussein Aref Saab, Isaura Regina Parente Campana, José Roberto de Affonseca e Silva, Maria Cecília Cardoso, Marta Luiza Reimão de Deo, Nilza Maria Toledo Antenor, Paulo Sérgio Riso Alcântara, sob a coordenação do Chefe de Gabinete desta Secretaria, Pedro de Milanelo Piovezane; 2. São atribuições do Grupo: a) a elaboração dos critérios gerais para concessão dos benefícios solicitados e para contrapartida a ser exigida em Habitações de Interesse Social (HIS); b) Definição dos procedimentos burocráticos pertinentes desde a solicitação da Operação Interligada (OI) até a doação final das habitações à Prefeitura e sua ocupação pelos favelados; c) estudo dos aspectos jurídicos inerentes às Operações Interligadas em particular quanto à propriedade dos imóveis envolvidos e quantas garantias oferecidas para o cumprimento das obrigações recíprocas; d) análise urbanística conclusiva quanto à Operação Interligada com vistas à identificação quantitativa e qualitativa do impacto do projeto na vizinhança e sua possibilidade de absorção do aumento dentro da sobrecarga na estrutura e no sistema viário e da alteração na paisagem urbana abrangendo: exploração dos dados disponíveis pertinentes, estudo dos dispositivos legais em vigor, história do local; e) análise da contrapartida oferecida em HIS, especificada para cada local em função do benefício solicitado (modificação de características de uso e ocupação de solo).

O Decreto possibilitou ao empreendedor pagar a contrapartida das modificações dos índices de uso e ocupação do solo para o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), criado na Administração anterior como instrumento para financiamento da política habitacional municipal, apoiando financeiramente programas habitacionais para a população de baixa renda, gerido pela Superintendência de Habitação (HABI) da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

Em 4 de novembro, a Prefeitura regozijava-se do montante arrecadado para as primeiras obras e da participação da iniciativa privada na solução do problemas habitacional de baixa renda, conforme notícia publicada no Diário Oficial com o título “Casas para 492 família pobres”:

Foi concluído o primeiro plano de operação interligada previsto na Lei número 10.209 de 1986 permitindo a empresas melhor aproveitamento de áreas de sua propriedade com a conseqüente **doação de casas populares da prefeitura para utilização no desfavelamento** [...] O valor total de operação atingiu a Cz\$ 1.459.820.000,00¹⁵⁷, integralmente recebido na solenidade, através de cheques administrativos, pelo Secretário Edmundo Callia da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Dessa forma, a administração Jânio Quadros **consolida a participação da iniciativa privada** na minimização do grave problema de moradia para a população de baixa renda. (SÃO PAULO, 1988a, p. 1, negrito nosso)

O Plano Diretor de 1988

Durante a administração de Jânio, a SEMPLA sofreu mais uma modificação, com parte das atribuições da Secretaria Municipal de Finanças sendo incorporada pelo DECOR e a extinção do DESET. Contudo, o Projeto de Lei do Plano Diretor 1985/2005 foi retirado da Câmara Municipal por ordem do prefeito, que o considerava inoportuno frente às necessidades prementes da cidade e às restrições de recursos, sendo que a equipe de elaboração foi desmobilizada. Após um ano, a Administração apresentou nova proposta de plano diretor que rompia com os conceitos técnicos e tradicionais, pois afirmava que as grandes opções políticas deveriam passar a orientar o crescimento urbano.

¹⁵⁷ Equivalendo a 19,8 milhões de reais de maio de 2018. Esse valor foi atualizado pela correção da variação do (Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre junho de 1989 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Costa afirma que esse conceito estava condizente com o pensamento da Administração em promover o setor imobiliário em ações conjuntas com o Poder Público, como já estava ocorrendo com as operações interligadas, como pode ser visto a seguir:

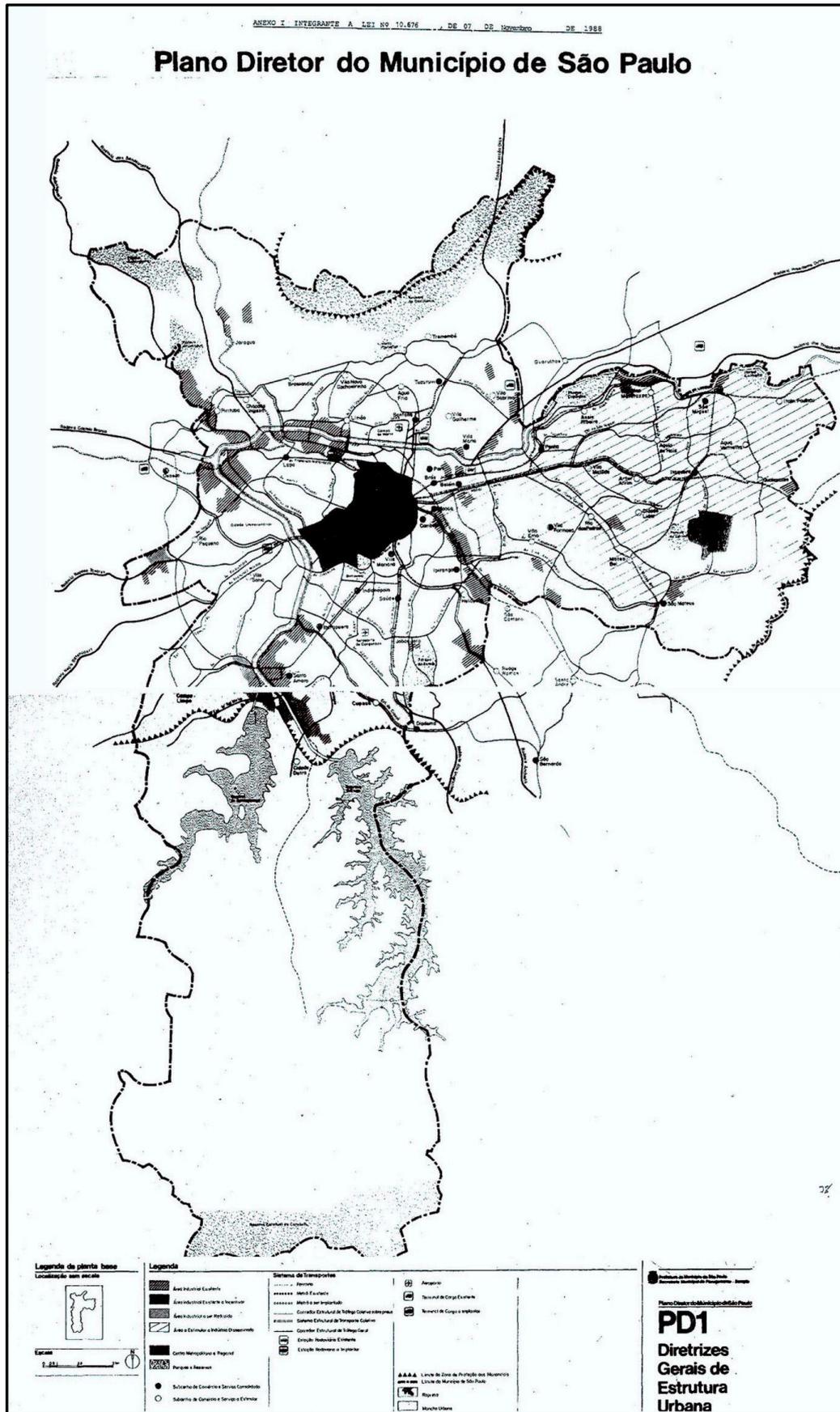
O núcleo do projeto consistia, a nosso ver, na reafirmação dos princípios que vinham sendo defendidos pelo então Secretário de Planejamento, Eng. Marco Antônio Mastrobuono, ou seja, de que competiria fundamentalmente ao poder público **dar sustentação ao processo privado de produção imobiliária, abdicando dos rigores da legislação do uso do solo e explorando novas possibilidades de ação conjunta em torno de projetos de ação compartilhada, como o de renovação urbana (modalidade de operação urbana) ou de operações interligadas.** Dessas operações haveriam de ser gerados recursos para produção de habitação de interesse social, particularmente as destinadas ao desfavelamento, objetivo prioritário do Prefeito. (COSTA, 1994, p. 140, negrito nosso)

Em função das diversas reações de segmentos da sociedade civil, essa proposta foi retirada de pauta e só voltou a ser reapresentada depois da saída de Mastrobuono do governo. Uma nova proposta foi apresentada pelo novo Secretário Monteiro, reformulada pela equipe parcialmente reconstituída sob a coordenação do Engenheiro Mário Laranjeira Mendonça, que havia trabalhado na SAGMACS e no *Diagnóstico 75*.

O Projeto de Lei do Plano foi acompanhado dos estudos técnicos que o subsidiaram, sendo que foram retomados vários trabalhos realizados anteriormente, principalmente aqueles relativos às propostas do PDDI-II e do PD 1985-2000. O item sobre o comportamento das finanças municipais dava o tom para necessidade da participação da iniciativa privada em função do “descompasso entre a demanda de serviços públicos e a capacidade dos Municípios em financiar os dispêndios necessários para oferecer os serviços desejados pela população” (SÃO PAULO, 1988b, p. 15).

O Plano adotou algumas propostas do Plano de 1985, contudo, mantinha a estrutura segregada da cidade e o padrão de urbanização periférico, propondo o adensamento das áreas centrais, a industrialização da Zona Leste e a consolidação da habitação popular na periferia, conforme pode ser visto nas diretrizes de urbanização e na figura 4.3:

Figura 4.3: Diretrizes gerais da Estrutura Urbana do Plano Diretor do Município de São Paulo de 1988



Fonte: São Paulo, 1988b.

1. Intensificar o adensamento e a diversificação do uso do solo da Área Consolidada, dotada de infraestrutura, equipamentos e boa acessibilidade;
2. Adensar de forma controlada o uso e a ocupação do solo e estimular a implantação de atividades industriais, de comércio e serviços de âmbito local e diversificado na Área Intermediária;
3. Priorizar o assentamento habitacional da população de baixa renda, estruturar e consolidar a infraestrutura e os equipamentos urbanos na Área Periférica.

Dessa forma, todos os assuntos polêmicos do plano de 1985, como a questão de contenção da urbanização periférica, do combate aos vazios especulativos, da recuperação dos assentamentos precários nas áreas centrais, de contenção da verticalização nos bairros de classe média, foram retirados do plano de 1988.

Por outro lado, o Plano aprofundava o discurso neoliberal, relegando às parcerias público-privadas (PPP) a implementação das diretrizes urbanísticas propostas e a expansão dos serviços públicos, conforme pode ser visto abaixo:

Para alcançar os objetivos previstos, o Plano estabelece a criação de novos instrumentos normativos, **definindo uma participação mais efetiva do setor privado na condução da solução de recuperação das áreas deterioradas e na ocupação de novas áreas** segundo padrões urbanísticos mais equilibrados nos aspectos ambientais e na relação entre espaços abertos e edificados, prevendo-se também a regulamentação por legislação específica da **participação da iniciativa privada na complementação dos serviços públicos de competência municipal**. (SÃO PAULO, 1988b, p. 13, negrito nosso)

Dentre as diretrizes que propunham o estabelecimento das PPP, destacavam-se:

1. Ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada em empreendimentos de interesse público (Art. 5º, inciso VI);
2. Criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de habitações de interesse social, através de incentivos normativos ou mediante projetos integrados (Art. 8º, inciso II);
3. Promover as operações urbanas, entendidas para efeitos desta lei, como ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização (Art. 14, inciso II, alínea 6g).

O artigo 27, a Lei definia a forma de ampliar e agilizar a participação da iniciativa privada nos empreendimentos de interesse público de duas maneiras, através da troca pelo Solo Criado e pela criação das Operações Urbanas, conforme pode ser visto a seguir (SÃO PAULO, 1988b, p. 6, negrito nosso):

- I. Aprimorar o instrumental que estabelece mecanismo de troca, objetivando compensar, com **direito suplementares de uso e ocupação do solo**, a quem assumir encargos, tais como da preservação do patrimônio cultural e ambiental, o da produção da habitação de interesse social e o da produção complementar de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos;
- II. Propor legislação para **implantar Operações Urbanas**.

Por fim, o artigo 20 da Lei definia que a aprovação dos projetos de Operação Urbana ficaria a cargo da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU), da SEMPLA, resultante da junção do Conselho Orientador do Planejamento (COPLAN) e da Comissão de Zoneamento. Essa reestruturação foi fundamental para o futuro das OI e OU, pois a recém-criada CNLU passou a ter, ao mesmo tempo, as competências simultâneas do planejamento e do zoneamento da cidade, e, sendo um órgão colegiado, suas decisões passaram a ter poder de jurisprudência, viabilizando a implementação desses instrumentos de exceção. Entre as suas competências estavam: analisar questões da aplicação e emitir parecer sobre proposta de alteração do Plano Diretor; aprovar projeto de Operação Urbana; acompanhar e sugerir medidas necessárias à aplicação da Lei do Plano Diretor. O Plano foi aprovado no penúltimo mês da gestão por Decurso de Prazo. Dessa forma, o único resultado prático foi a criação da CNLU, com poderes quase legislativos, pois muitas das diretrizes não foram implementadas e os instrumentos estavam pouco definidos, não resultando em alterações da Lei de Zoneamento, que de fato controlava o processo de produção do espaço urbano, ao menos nas áreas formais. Nesse aspecto, a Lei continuou a ser modificada pontualmente conforme o interesse do mercado imobiliário, potencializada pelas Operações Interligadas.

4.3.2.2. O Governo Luiza Erundina (1989-1992) e a consolidação das parcerias público-privadas: das Operações Interligadas à Operação Urbana Anhagabaú

Em novembro de 1988, a assistente social Luiza Erundina de Sousa foi eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para ser a primeira prefeita da cidade de São Paulo para o mandato de 1989 a 1992. Mulher, nordestina e marxista de formação, Erundina era identificada com as lutas dos setores mais pobres da população, os quais representou ao longo de seus mandatos como vereadora (1983-1986) e deputada estadual (1987-1988) (SÃO PAULO, 1992a).

Com uma plataforma que defendia a inversão de prioridades dos recursos públicos a favor da parcela mais excluída da população, a participação popular no governo da cidade, através da modernização e democratização da máquina administrativa, ele venceu Paulo Maluf, candidato do Partido Democrático Social (PDS)¹⁵⁸ com 37% dos votos válidos, visto que a eleição em dois turnos só foi regulamentada após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, isso representou uma série de dificuldades ao longo de seu governo, visto que não tinha maioria na Câmara de Vereadores, e vários de seus projetos e propostas foram barrados pelo Legislativo.

Com o objetivo de colocar a máquina administrativa para trabalhar a favor dos setores mais excluídos da sociedade, montou um secretariado composto de vários intelectuais e acadêmicos, militantes do partido e de outros movimentos de esquerda, sendo que as questões referentes ao desenvolvimento urbano ganharam destaque, com a indicação do economista Paul Singer¹⁵⁹ para a SEMPLA e da arquiteta Ermínia Maricato¹⁶⁰ para a SEHAB.

O discurso da participação da iniciativa privada na construção da cidade ganhou novo ímpeto na Administração Erundina, pois o Secretário Singer, economista de formação, era favorável à aprovação dos GPU e trabalhou para a consolidação das Operações Interligadas como será visto a seguir. Além do que, havia várias críticas ao sistema de planejamento urbano vigente, que partiam principalmente da diretora de DEMPLAN, arquiteta Raquel Rolnik¹⁶¹ e de sua equipe. Segundo essas críticas, o sistema de planejamento urbano paulistano era visto como portador de um discurso esquizofrênico, pois enquanto os planos diretores reiteravam padrões e modelos de cidade

¹⁵⁸ O PDS foi o partido sucessor da ARENA a partir da Reforma Política de 1980, que reestabeleceu o pluripartidarismo. Foi extinto em 1993, sendo que a parte dos seus integrantes de centro-direita fundou o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), e a parte mais à direita, capitaneada por Maluf fundou o Partido Progressista Brasileiro (PPB), atual Partido Progressista (PP).

¹⁵⁹ Paul Israel Singer (1934-2018) foi um economista, administrador e doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo, onde foi professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAUSP). Participou da fundação do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) em 1969 e do Partido dos Trabalhadores em 1980. Foi Secretário de Planejamento do Município de São Paulo (1989-1992) e Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho (2003-2016), onde defendeu a economia solidária como um meio de combater os processos de exclusão inerentes ao capitalismo.

¹⁶⁰ Ermínia Terezinha Menon Maricato (1947-) é arquiteta e urbanista, mestra, doutora e livre-docente em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP, onde foi professora titular de Planejamento Urbano e Regional e fundou o LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (1989-1992) e participou da criação do Ministério das Cidades, onde foi Ministra Adjunta de (2003-2005).

¹⁶¹ Raquel Rolnik (1956-) é arquiteta, mestra e livre-docente em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo, doutora pela New York State University. Professora titular de Planejamento Urbano da FAUUSP, foi Diretora do Departamento de Planejamento da SEMPLA (1989-1992), Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007) e Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (2008-2014).

inatingíveis, face ao enorme déficit social aliado às restrições orçamentárias, na prática a cidade ia sendo negociada no dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos, através de mudanças pontuais da legislação urbanística, principalmente a Lei de Zoneamento (SÃO PAULO, 1992b).

Essas críticas viriam a redundar no discurso da necessidade de adoção de um planejamento urbano mais pragmático, vinculado à realidade e que pudesse se aliar à iniciativa privada, conforme pode ser visto no texto *Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade*, estudo realizado pela SEMPLA, coordenado por Domingos Theodoro de Azevedo Netto: “A alternativa que vem sendo utilizada em vários países é **criar incentivos (e eventualmente obrigações) para a iniciativa privada**, condicionados à realização de obras de interesse público” (SÃO PAULO, 1992b, p. 3, negrito nosso).

A participação da iniciativa privada na construção da cidade: a consolidação das Operações Interligadas

Conforme já comentado anteriormente, a Administração Erundina mudou de postura com relação à participação da iniciativa privada no processo planejamento. Dessa forma, as OI ganharam novo ímpeto, e Singer e sua equipe não mediram esforços para romper com a resistência a esse instrumento em várias áreas da municipalidade.

Na Câmara de Vereadores, o partido da Prefeita, o PT, tinha posições contraditórias sobre a utilização do instrumento, que ainda gerava muita polêmica, conforme pode ser visto nas palavras do Superintendente de Habitação na época, o arquiteto Nabil Bonduki:

Efetivamente, no âmbito do Partido dos Trabalhadores, a questão era extremamente polêmica, gerando divergências entre os que julgavam necessário repensar a Lei com o objetivo de corrigir as distorções, mas mantendo-a como um instrumento eficaz de captação de recursos para a implementação da política habitacional do município e os que consideravam o princípio da Lei antiético e que, portanto, defendiam que o novo governo deveria abandonar a sua implementação. (BONDUKI, 1996, p. 92)

Apesar dessa polêmica e de ter se colocado inicialmente contra a aprovação da Lei das Operações Interligadas na Administração Jânio Quadros, o partido acabou mudando de posição, quando percebeu que a aplicação do instrumento não levaria a um processo de desfavelização em massa, pois os proprietários de terrenos que não tivessem favelas também poderiam aderir às chamadas dos editais, e que os recursos advindos da venda de

potencial construtivo poderiam financiar a construção de habitação de interesse social, atendendo a demanda da população de baixa renda (SINGER, 1996).

Essas divergências não eram inerentes apenas à Câmara, mas estavam presentes também no interior da SEMPLA, que estava dividida: de um lado os técnicos, concentrados principalmente no Departamento Normativo de Uso do Solo (DENUSO), que consideravam que o instrumento violava a integridade da legislação urbanística; de outro aqueles que eram favoráveis à aplicação do instrumento, concentrados principalmente no Departamento de Planejamento (DEMPPLAN), pois além de recuperar parte da valorização imobiliária para a municipalidade, consideravam que as normas da lei das OI controlavam as excepcionalidades com cautela, resguardando os interesses dos moradores dos bairros exclusivamente residenciais da elite paulistana.

O próprio secretário tinha posição favorável à flexibilização da legislação, pois, como economista, considerava o adensamento da cidade importante do ponto de vista da otimização do uso da infraestrutura urbana, conforme pode ser visto no parágrafo abaixo:

Eu tendia a concordar com os que achavam o adensamento necessário, sobretudo pelas vantagens econômicas que oferece: a aglomeração de atividades ou de moradias em edificações verticais encurta as distâncias, o que permite ponderável economia nas redes de infraestrutura, de vias públicas, energia, saneamento, telecomunicações, além da economia do tempo de deslocamento dos que trabalham e vivem na metrópole. (SINGER, 1996, p. 174)

Singer apresentava uma postura favorável também à aprovação dos Grandes Projetos Urbanos, definidos por ele como megaprojetos, pois, além de viabilizar recursos para HIS, representavam na sua visão uma possibilidade de desenvolvimento econômico para a cidade, ainda mais em vista da crise econômica da Década Perdida. Importante ressaltar que nesse período o próprio mercado imobiliário também passava por grande crise em função do desempenho fraco da economia, do desmantelamento do Sistema Financeiro da Habitação com o encerramento das atividades do Banco Nacional de Habitação em 1986 e das restrições ao crédito impostas pelo Plano Collor em 1990.

Essa postura pode ser vista nos seus comentários sobre a aprovação da proposta de operação interligada das Torres da Eletropaulo na Avenida Juscelino Kubitschek, Quadrante Sudoeste de São Paulo, maior empreendimento imobiliário da cidade na época, resultando em 132 mil metros quadrados de área construída, 110% a mais que permitia o zoneamento e com mil vagas de estacionamento para automóvel:

O lucro imobiliário que a operação interligada proporciona à Eletropaulo é suficiente para que ela se disponha a financiar várias obras viárias e

mais duas mil habitações, só estas últimas no valor de mais de 26 milhões de dólares. Mas a importância desse tipo de projeto não se esgota na contrapartida. A cidade precisa e muito de investimentos deste tipo, que geram empregos na etapa da construção e proporcionam infraestrutura para empreendimentos quando prontos, que por sua vez geram outro tanto de empregos. Uma metrópole moderna que se especializa crescentemente em serviços como São Paulo necessita de shoppings, centros empresariais, grandes prédios de escritório, que são o correspondente ao que representava as fábricas na primeira metade do século (SINGER, 1996, p. 182)

Apesar dessa posição favorável, para evitar desgaste junto ao corpo técnico, Singer resolveu criar um Grupo de Trabalho¹⁶² responsável pela operacionalização das OI com representantes dos dois lados. A coordenação do GT ficou a cargo de seu próprio Chefe de Gabinete, o também economista Paulo Sandroni, hábil negociador nas palavras de Singer. No lado favorável ao instrumento, destacavam-se os “formuladores” do Solo Criado Clementina de Ambrósio e Domingos Theodoro de Azevedo Netto.

Apesar da orientação favorável às operações interligadas, à flexibilização do zoneamento, e à aprovação dos megaprojetos, e de todas as discussões e conclusões do GT, o impasse dentro da Secretaria não tinha sido resolvido. Isso ficou evidente com a negação de aprovação da construção de um novo shopping center nas imediações do Bairro do Morumbi (Shopping Center Butantã), cujo empreendimento já tinha sido aprovado pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), mas que foi denegado pelo GT baseado em parecer exarado por técnica do DENUSO.

A solução encontrada por Singer para a resolução desse impasse e a facilitação da aprovação das futuras propostas de OI foi a reestruturação administrativa da Secretaria, através do Decreto nº 31.604 de 1992, fundindo DEMPLAN e DENUSO em um novo departamento, o Departamento de Planejamento e Uso do Solo (DEPLANO), cuja direção ficou a cargo da diretora de DEMPLAN, Raquel Rolnik, “jovem e brilhante urbanista, que era também contrária à legislação de zoneamento” (SINGER, 1996, p. 199).

Entre setembro de 1988 a dezembro de 1992, 228 projetos foram protocolados para adesão às OI, dos quais 61 foram aprovados do ponto de vista urbanístico, sendo assinados 47 termos de compromisso com o FUNAPS e as outras 14 propostas resultaram na construção direta das unidades, resultando em um total de US\$ 59 milhões, representando

¹⁶² A Portaria 25/89/SEMPLA.G criou o Grupo de Trabalho – Operações Interligadas a fim de uniformizar as normas e os procedimentos relativos à aplicação da Lei nº 10.209/1986, constituído pelos funcionários: Ana Lúcia Ancona do Amaral, Clementina de Ambrósio, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Flávio José Magalhães Villaça, Helena Emi Hiraishi, Heloisa Maria Salles Penteado Proença, Isaura Regina Parente Campana, José Roberto da Affonseca e Silva, Maria Cecília Cardoso, Nilza Maria Antenor, Nilton Ricoy Torres, Paulo Henrique Sandroni (coordenador) e Paulo Sérgio Reis Alcântara (SÃO PAULO, 1989).

mais de um terço de todo o valor despendido na implementação do Programa de Habitação de Interesse Social da administração Erundina (BONDUKI, 1996).

A primeira experiência de implementação da operação urbana: a Operação Urbana Anhagabaú

A Administração Erundina foi a primeira a implementar de fato o instrumento Operação Urbana, através da criação da Operação Urbana Anhagabaú, instituída pela Lei nº 11.090 de 1991 (SÃO PAULO, 1991a). Localizada no Centro Histórico da cidade, a operação tinha com o intuito de incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, promover o melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e implementar um programa de obras de melhoria do espaço público (*ibid.*).

Segundo Lefèvre (2017)¹⁶³, a criação dessa Operação Urbana surgiu da necessidade da Prefeitura em arrecadar recursos para a conclusão das obras de reurbanização do Vale do Anhagabaú no Centro da cidade, iniciadas em 1986 na Administração Jânio Quadros, e que estavam paralisadas em função de problemas de caixa. Nesse período, foram realizados estudos para a implementação de várias operações urbanas no município no interior da EMURB, que já vinha da experiência dos Projetos CURA (ver seção 4.3.1.1). Além das áreas que tinham obras inacabadas da administração anterior, a equipe retomou algumas das propostas do Plano Diretor 1985/2000, sendo que os estudos contavam com projetos detalhados das principais intervenções a serem desenvolvidas (*ibid.*).

No caso do Anhagabaú, foi retomado o projeto vencedor de concurso realizado em 1982, da equipe coordenada pelos arquitetos Jorge Wilhelm e Rosa Kliass. As propostas para reurbanização previam a criação de dois grandes túneis no Vale para acomodar as duas pistas da Avenida Prestes Maia, que fazem a ligação com as principais avenidas do Corredor Norte-Sul¹⁶⁴, e a construção de uma grande laje ligando os dois lados do Vale (Centro Velho – Distrito Sé ao Centro Novo – Distrito República), onde foi proposta a criação de um grande parque, retomando a ideia do começo do Século XX (ver seção 2.4.1).

¹⁶³ LEFÈVRE, J. E. A. *Entrevista de José Eduardo de Assis Lefèvre*. [25 Abr. 2017]. Entrevistador: Eduardo Alberto Cusce Nobre, 2017. Cinco arquivos em mp3 (115 minutos) que se encontra no anexo 2 desta tese.

¹⁶⁴ Conjunto de avenidas estruturais da cidade de São Paulo, que fazem a ligação entre as Zonas Norte e Sul, composto principalmente pelas avenidas Luiz Dumont Villares (Tucuruvi), General Ataliba Leonel (Vila Guilherme), Avenida Santos Dumont (Santana), Tiradentes (Bom Retiro), Prestes Maia (República e Sé), 23 de Maio (Bela Vista, Liberdade e Vila Mariana), Rubem Berta (Moema), Moreira Guimarães (Campo Belo), Washington Luís (Santo Amaro e Jabaquara), Interlagos (Cidade Ademar, Campo Grande, Socorro e Cidade Dutra) e Senador Teotônio Vilela (Grajaú).

A ideia da operação se baseava na ociosidade de vários terrenos da área central de São Paulo, nas cercanias do Vale, em ambos os distritos, que apresentavam CA bem abaixo do que era permitido pela Lei de Zoneamento. Por ser uma Zona de Uso Misto de Densidade Alta (Z5), a região central, assim como a Avenida Paulista, apresentavam o maior CA da cidade, podendo chegar até quatro vezes a área do terreno. Além da existência de vários lotes vazios, a região apresentava vários imóveis de interesse histórico, tombados pelos órgãos de patrimônio, que em função disso não podiam exercer todo o potencial construtivo definido pela legislação. Segundo levantamento da Prefeitura à época, a soma dos lotes vazios mais os subutilizados chegava a 86 mil metros quadrados, equivalendo a 18,4% da área total dos lotes, sendo 5,4% referentes aos lotes vazios e 13% referentes aos subutilizados (SÃO PAULO, 1992b).

Como mecanismos para estimular a participação da iniciativa privada e arrecadar os recursos necessários para as obras, a Lei previa:

1. Exceções à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e do código de edificações, mediante outorga onerosa, não podendo ser inferior a 60% do valor econômico do benefício concedido;
2. Regularização de construções e reformas em desacordo com a legislação mediante contrapartida financeira igual ao dobro do benefício concedido;
3. Transferência do potencial construtivo não utilizado de edifícios históricos na área para imóveis fora do perímetro da operação, observado o CA máximo de seis vezes a área do terreno e os valores equivalentes dos imóveis cedente e cessionário;
4. Cessão onerosa de espaços públicos aéreos e subterrâneos para criação de passagens e galerias, sendo que o cálculo da contrapartida seria baseado em função do interesse para a operação e do benefício ao usuário, conforme critérios já utilizados pelo Poder Público.

Foi estabelecido um estoque de 300 mil metros quadrados de área construída adicional, sendo a metade para a aquisição de área nova e a outra metade para a regularização de área existente.

O projeto previa a necessidade da obtenção de recursos na ordem de 1,6 bilhões de cruzeiros (equivalentes a 120 milhões de reais de maio de 2018¹⁶⁵) para a realização das

¹⁶⁵ Esse valor foi atualizado pela correção da variação do Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre maio de 1990 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em:

obras previstas, sendo que 55% para obras de macrodrenagem do Vale, 30% para finalização das obras de reurbanização, 9% para o restauro e reimplantação de esculturas e outras melhorias, 6% para a reforma e manutenção de praças, implantação de bulevares e calçadas.

Contudo, essa operação urbana não deslanchou, pois como esse instrumento depende do interesse do mercado imobiliário para a sua efetivação, visto que os recursos são provenientes da venda ou regularização do potencial construtivo adicional, essa operação não êxito financeiro, pois, além da crise econômica afetar o setor imobiliário, os investimentos que existiam se concentravam principalmente no setor sudoeste da cidade.

Dessa forma, nos seus três anos de vigência, a Operação Urbana Anhagabaú suscitou apenas sete termos de compromisso assinados, representando a aquisição de 11 mil metros quadrados de área adicional (13% do estoque de área nova) e a regularização de 9,6 mil metros quadrados (6% do estoque para regularização), resultando na arrecadação de aproximadamente 24,5 milhões de reais (corrigidos para maio de 2018¹⁶⁶), representando 1/5 dos recursos necessários para as obras (SÃO PAULO, 1996).

De acordo com a Lei da Operação, a coordenação da sua gestão ficou a cargo da EMURB, que por lei é responsável pelos projetos de renovação urbana da prefeitura. Dessa forma, apesar do pequeno sucesso da OU Anhagabaú, o *modus operandi* das OU estava consolidado através da ideia de viabilização do programa de obras no seu interior através dos recursos provenientes da captação da valorização imobiliária baseada na cobrança de potencial construtivo adicional, como nas OI, porém com a gestão da EMURB.

Por fim, essa Administração consagrou a operação urbana como instrumento urbanístico na Lei Orgânica do Município, pois no artigo 152 consta que “O Município poderá, na forma da lei, obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das operações urbanas” (SÃO PAULO, 1990, p. 22).

<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

¹⁶⁶ Conforme dados da Prefeitura do Município de São Paulo foram arrecadados até o final da Operação Urbana Anhagabaú o valor atualizado para janeiro de 1996 de R\$ 7.293.819,93. Esse valor foi atualizado pela correção da variação do Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre janeiro de 1996 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

A proposta do Plano Diretor de 1991

Desde o início da Administração, Singer e sua equipe defenderam a reformulação do Plano Diretor de 1988, aprovado na Administração Jânio Quadros, visto que tinha sido de maneira autoritária, sem o respaldo do corpo técnico, nem do legislativo, e muito menos da população. Sobre essa questão do plano diretor, a Secretaria estava dividida em dois grupos da mesma maneira que em outras questões conflituosas sobre a produção do espaço urbano: de um lado o grupo que mantinha fé no planejamento urbano tradicional, liderado pelo arquiteto e urbanista Luiz Carlos Costa, cuja proposta era fazer um plano melhor que os anteriores; e de outro, um que era cético com relação ao planejamento em geral e aos planos diretores, em particular, pois os consideravam altamente idealistas desconsiderando os meios para implantá-los, liderado pela arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (SINGER, 1996).

Singer optou pelo segundo grupo e pela formulação de um plano diretor diferente do tradicional, mas que produzisse resultados. Ao invés de formular um modelo ideal de cidade a ser perseguido e definir um vasto programa de obras e planos setoriais que nunca seriam implementados, o plano deveria se ater às questões centrais, estabelecendo princípios gerais, porém promovendo a “reforma urbana” (*op. cit.*, p. 199).

Para a sua formulação, foi realizado extenso diagnóstico pela SEMPLA, coordenado pelas arquitetas e urbanistas Raquel Rolnik e Nádia Somekh e pelo cientista político Lúcio Kowarick. Esse estudo identificou a lógica do caos ambiental paulistano como fruto do padrão periférico do crescimento da “metrópole do subdesenvolvimento industrializado”¹⁶⁷ (ROLNIK, KOWARICK e SOMEKH, 1990, p. 75-76).

Como resultado desse padrão de crescimento, o trabalho apontava para a precariedade habitacional, que se intensificava em função da crise econômica da “década mais do que perdida”, como um dos principais problemas da cidade, atingindo cerca de 70% dos 11,5 milhões de habitantes, sendo que 26% morando em cortiços, 21% em loteamentos irregulares, 11% em casas precárias e 9% em favelas.

Além da questão da precariedade habitacional, o estudo identificava mais dois problemas estruturais. Em primeiro lugar, os graves problemas ambientais em função do

¹⁶⁷ “Padrão periférico de crescimento” é um termo utilizado para definir o extenso crescimento horizontal da metrópole paulistana ao longo do Século XX, onde a elite se apropriou dos espaços centrais, melhor providos de infraestrutura e equipamentos urbanos, enquanto que grande parte da população de baixa renda foi “expulsa” para as regiões periféricas dessa metrópole, com enormes déficits em infraestrutura e equipamentos sociais, e, geralmente, localizadas em áreas de fragilidade ambiental. Já o termo “metrópole do subdesenvolvimento industrializado” está relacionado ao processo de industrialização periférica (ao Capitalismo). Ambas as questões foram abordadas no Capítulo 1 desta tese.

processo de urbanização caracterizado pela expansão periférica sobre áreas ambientalmente sensíveis e a ocupação das várzeas pelo sistema viário estrutural. Em segundo, identificando esse crescimento periférico associado à priorização histórica dada ao automóvel, que ocupava 70% do sistema viário, porém carregando 40% do total de passageiros, como sendo os principais responsáveis pelos enormes problemas e o caos na mobilidade urbana.

Além desse diagnóstico, a SEMPLA realizou vários estudos que iriam subsidiar a proposta do plano diretor, destacando-se os estudos sobre: a dinâmica urbana local; a importância do zoneamento na formação de preços e na oferta de terrenos para o mercado imobiliário; e sobre a capacidade de suporte da infraestrutura urbana¹⁶⁸.

Baseado nesses estudos e para resolver os problemas estruturais da cidade, a proposta do Plano Diretor de 1991 abdicou de um modelo urbano ideal e propôs uma estrutura aberta e flexível de desenvolvimento imobiliário, baseado no conceito do Solo Criado. A partir da existência e ociosidade da infraestrutura urbana, definiu Áreas Adensáveis (principalmente nos Anéis Central e Intermediário) e Não Adensáveis (principalmente no Anel Periférico), e para cada área adensável definiu um estoque construtivo disponível, baseado nos estudos sobre a capacidade de suporte (SÃO PAULO, 1991b).

Os empreendedores que quisessem construir acima do CA igual a um, único para cidade toda, pagariam pelo direito adicional de construir e os recursos advindos dessa alienação seriam depositados no Fundo de Urbanização (FUNDURB), cujos recursos seriam aplicados prioritariamente na execução do programa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), atendendo a demanda populacional, buscando melhorar as condições de habitabilidade para a população de baixa renda. Além das ZEIS, os recursos seriam aplicados também na implantação e conservação de áreas verdes, em obras de drenagem e em obras viárias constantes da rede estrutural de transportes.

O Plano também reafirmou a ideia da operação urbana, definida como “o conjunto integrado de intervenções e medidas a ser coordenado pelo Poder Público, com a participação de recursos da iniciativa privada” (SÃO PAULO, 1991b, art. 54, parágrafo 1º)

¹⁶⁸ O Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo do dia 24 de dezembro de 1992 trouxe sete cadernos de planejamento, referentes aos estudos que foram desenvolvidos na Administração Erundina no interior da SEMPLA, sendo eles: “Lei de Usos: uma nova estratégia para controle da instalação de atividades no espaço urbano”; “Infraestrutura urbana e potencial de adensamento”; “Zoneamento e mercado imobiliário: subsídios para a transformação da legislação urbanística do Município de São Paulo”; “Planejamento e Dinâmica Local”; “Política Ambiental e Gestão da Cidade”; “Participação da iniciativa privada na construção da cidade”; e “Notificações e intimações decorrentes da ação fiscalizatória de SAR”

a fim de alcançar transformações urbanísticas e estruturais na cidade, propondo quatro perímetros de atuação: Água Espraiada, Água Branca, Anhagabaú, Faria Lima/Berrini e Paraisópolis.

Dessa forma, o plano criava um paradoxo com relação à concentração ou dispersão dos recursos advindos da atividade imobiliária da cidade e de seu retorno social, pois ao estabelecer áreas de intervenções urbanas especiais nas OU, onde a iniciativa privada atuaria mais fortemente na procura por maior lucro imobiliário, as demais áreas apresentariam menor interesse ao mercado, reduzindo o valor arrecadado com a outorga onerosa e conseqüentemente os recursos do FUNDURB, pois desde o início as OU tinham contas específicas. Contudo, nesse período ainda era possível transferir os recursos das OU para outras áreas da cidade.

O plano recebeu críticas de parte dos técnicos da SEMPLA, pois não havia limite para a aquisição do direito adicional de construir nas Zonas Adensáveis, ficando este sujeito apenas à disponibilidade de estoque. Dessa forma, não tinha como controlar o tamanho máximo das edificações.

Em que pese os novos conceitos trazidos por esse plano, ele sofreu grande resistência do setor empresarial imobiliário (FOLHA DE SÃO PAULO, 1991). A questão não era ser contra o coeficiente único, mas sim ser contra o valor igual a um. Para o setor, o coeficiente deveria ser ao menos dois. Por fim, na época da apresentação à Câmara Municipal, os empresários fizeram forte resistência para manter as “regras do jogo” inalteradas, ou seja, o zoneamento existente (ANTONUCCI, 2002a). Destacaram-se na época as críticas feitas por várias pessoas ligadas ao mercado imobiliário, inclusive arquitetos como Carlos Bratke, que diziam que o pagamento do direito de construir adicional a partir do CA um iria tornar a construção civil inviável na cidade de São Paulo (BRATKE, 1991a e b). Por fim, a proposta do plano foi barrada na Câmara de Vereadores, sendo engavetado de vez na gestão Maluf.

4.3.3. Réquiem para as Operações Interligadas: irregularidade e inconstitucionalidade

Posteriormente o instrumento da operação interligada foi modificado na Lei nº 11.773 de 1995, já na gestão Paulo Maluf (1993-1996), que passou a permitir a revisão dos índices urbanísticos e dos parâmetros de uso e ocupação do solo de qualquer terreno da cidade mediante contrapartida financeira vinculada ao Fundo Municipal de Habitação

(FMH), com exceção aos imóveis localizados em determinadas zonas exclusivas e os contidos nos perímetros das operações urbanas (SÃO PAULO, 1995b). Por essa lei, o coeficiente de aproveitamento revisto poderia chegar até o limite de 4,0 e a taxa de ocupação até 80%.

A Prefeitura publicava os editais de chamamento e os interessados apresentavam propostas (SÃO PAULO, 2002c). Essas propostas eram avaliadas sob dois pontos de vista em duas etapas: o urbanístico e o financeiro. Na primeira, o interessado dava entrada com a documentação do terreno e a planta que se pretendia aprovar. Após serem verificadas pelo setor Jurídico da Prefeitura, eram encaminhadas para um Grupo Técnico de DEPLANO, que analisava os impactos do empreendimento, e se aprovadas eram encaminhadas para deliberação da CNLU.

Na segunda etapa, era realizado o cálculo do valor da contrapartida, que se baseava no conceito do “terreno virtual”, ou seja, o terreno adicional que seria necessário para se alcançar a área construída pretendida, caso não houvesse a outorga do direito de construir. Por exemplo, se um proprietário tivesse um terreno de mil metros quadrados com CA igual a dois, ele poderia construir dois mil metros quadrados. Caso ele quisesse construir quatro mil metros quadrados (CA igual a quatro), ele necessitaria de mais um terreno de mil metros quadrados. Esse conceito se baseava na ideia do Solo Criado e do PLD, já explicado em seções anteriores.

Contudo, o valor da contrapartida não era feito em cima do valor total do terreno, pois, por ser virtual, o proprietário não disporia de mais área no térreo e nem de seu subsolo. Dessa forma, era dado um desconto de 30% sobre o valor de mercado do terreno para chegar ao valor do benefício. Sobre esse valor era feita a negociação da contrapartida, com desconto de até 40% do valor do benefício. Portanto, o valor pago correspondia aproximadamente à metade do valor do terreno onde o imóvel se localizava.

Em 1998, o Ministério Público Estadual entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no Tribunal de Justiça do Estado contra o instrumento por ele conceder ao Poder Executivo, prerrogativas de mudança do zoneamento inerentes ao Poder Legislativo. Este acatou a ação suspendendo a utilização do instrumento e em 2000 julgou-o inconstitucional, ficando revogada a sua utilização.

Conforme dados da Câmara Municipal (SÃO PAULO, 2002c), durante o período de sua utilização entre 1986 e 1998, foram requeridas 843 (oitocentos e quarenta e três) adesões, e destas apenas 313 (trezentos e treze) resultaram em termos de compromisso

firmados, gerando uma contrapartida no valor atualizado para maio de 2018 de aproximadamente 436 milhões de reais ¹⁶⁹, o que seria suficiente para construir 11.102 (onze mil, cento e duas) unidades de HIS na época.

Contudo, a aplicação desse instrumento ocorreu com uma série de irregularidades que justificaram a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara Municipal de São Paulo em 2001. Segundo o relatório dessa comissão, do total arrecadado apenas 18% foi de fato aplicado na construção de HIS, resultando na entrega de apenas 3.348 (três mil, trezentos e quarenta e oito) unidades. O relatório da CPI afirma que até a sua finalização em 2002 por volta de 65% do total arrecadado ainda não havia sido depositado na conta do FMH.

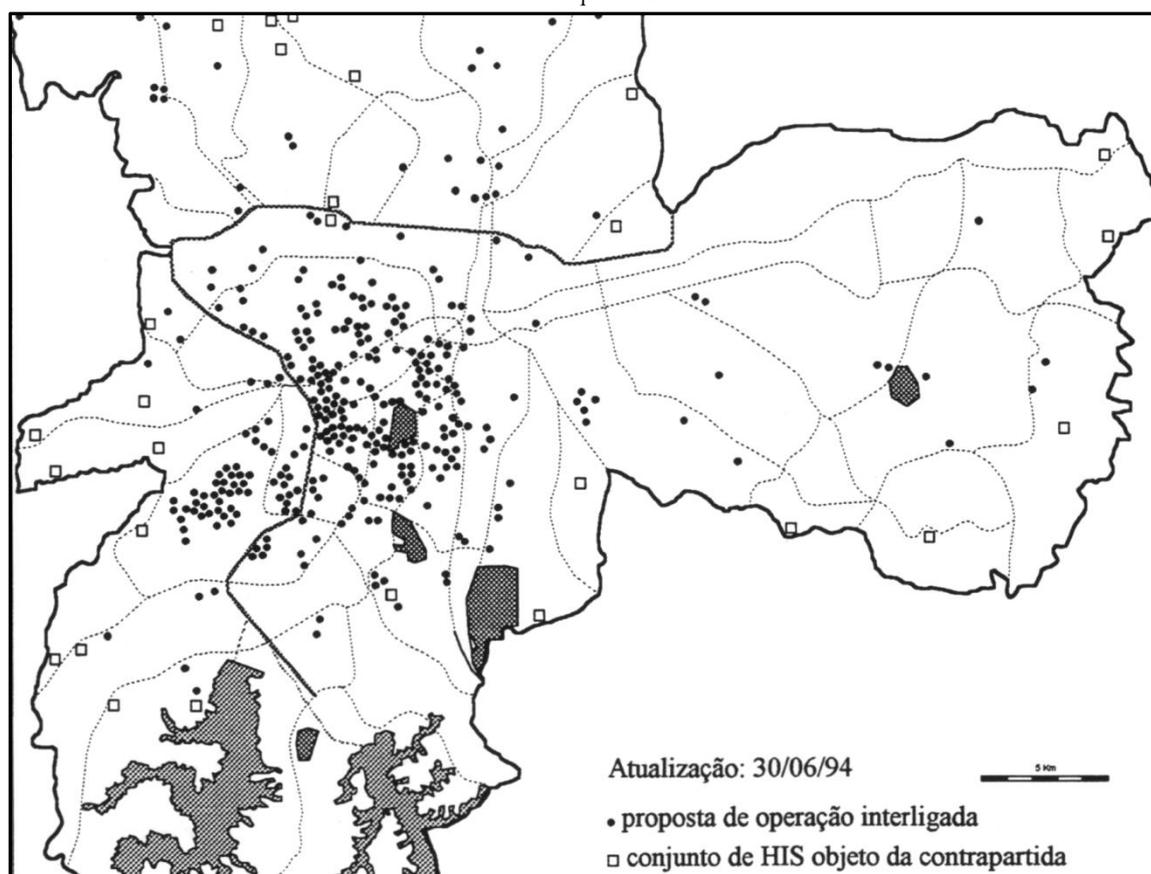
Outra questão apontada pelo relatório foi a do cálculo da contrapartida, que parecia conceder descontos indevidos aos empreendedores imobiliários, com a ausência de critérios técnicos bem definidos.

Além das questões administrativas e financeiras, a Operação Interligada recebeu também muitas críticas do ponto de vista dos impactos urbanísticos. A maioria delas se localizou em Z2 – Zona Predominantemente Residencial de Densidade Baixa, elevando o CA de 2,0 para 4,0 (VAN WILDERODE, 1995). Van Wilderode (*op. cit.*) chama a atenção para o fato de que a Operação Interligada ter aumentado a segregação socioespacial numa cidade já bastante segregada, na medida em que os empreendimentos se concentravam nas áreas mais valorizadas da cidade, enquanto que as unidades de HIS se concentravam na periferia, conforme pode ser visto na figura 4.4.

Dessa forma, a operação interligada foi o primeiro instrumento a flexibilizar a legislação de zoneamento estabelecida em 1972 em prol dos interesses do mercado imobiliário, mediante contrapartida financeira à Municipalidade. Por não definir uma área específica para sua atuação, o mercado imobiliário se sentiu livre para atuar onde tivesse interesse.

¹⁶⁹ No Relatório da CPI da Câmara Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 2002c) consta que o valor arrecadado com as contrapartidas havia chegado a US\$122.498.608,84 em dezembro de 1998, que ao valor do dólar na época representava R\$ 146.998.330,608 (valor do câmbio de US\$ 1 = R\$ 1,20). Esse valor foi atualizado pela correção da variação do Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre dezembro de 1998 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Figura 4.4: Localização das propostas de operação interligada e dos conjuntos de HIS objetos da contrapartida.



Fonte: Van Wilderode, 1995.

Nesse aspecto a região mais procurada foi o Quadrante Sudoeste, com destaque para a construção de edifícios de escritório de alto padrão na Av. Faria Lima e de edifícios residenciais de alta renda no Bairro do Morumbi. Várias favelas existentes em áreas centrais foram removidas através do uso desse instrumento e sua população relocada para a periferia em piores condições considerando o acesso ao transporte, equipamentos públicos e infraestrutura.

Assim sendo, a utilização desse instrumento, além das irregularidades mencionadas, demonstrou-se extremamente favorável ao setor imobiliário, garantindo uma maior lucratividade deste, pois, além de permitir ao capital imobiliário a criação de localidades de interesse, facilitava a remoção de possíveis entraves, principalmente a presença de população de baixa renda no entorno, considerada fator de desvalorização dos imóveis. Por fim, as operações interligadas consolidaram o *modus operandi* de arrecadação da valorização imobiliária que viria a ser base de viabilização das OUC.

CAPÍTULO 5 – A CONSOLIDAÇÃO DOS GRANDES PROJETOS URBANOS EM SÃO PAULO: A IMPLEMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

5.1. Introdução

No Capítulo anterior foi demonstrado como o discurso neoliberal foi se inserindo no planejamento urbano paulistano, com o surgimento das primeiras ideias e experiências de parcerias público-privadas, resultando nas operações interligadas e na implantação da Operação Urbana Anhagabaú. Esse capítulo estudará como se deu a consolidação das operações urbanas na cidade de São Paulo a partir da implementação da sua primeira experiência de sucesso imobiliário, a da Faria Lima, para na sequência analisar a implantação das demais operações urbanas. No final, será realizada uma análise acerca dos resultados de implementação de todas as operações urbanas vigentes na cidade.

5.1.1. O Governo Paulo Maluf (1993-1996): as Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca

Em 1992 Paulo Maluf¹⁷⁰ foi eleito prefeito de São Paulo pelo PDS, batendo o candidato do PT, Eduardo Suplicy, com 58% dos votos válidos em segundo turno. Maluf, que já tinha sido prefeito da cidade (1969-1971), presidente da Caixa Econômica Federal (1967-1969), Secretário de Estado de Transporte (1971-1975) e Governador do Estado (1979-1982), baseou a sua campanha promovendo sua imagem de “realizador” e “tocador de obras”. Com campanha publicitária de Duda Mendonça e os motes como “São Paulo crescendo” e “Maluf faz”, conseguiu capitanear a rejeição à administração da prefeita, desgastada pelas dificuldades de implementação de várias políticas e leis, visto que a Câmara de Vereadores lhe fazia oposição, e pelos noticiários televisivos negativos sobre a sua gestão (PORTO, 1996).

Sua administração foi marcada por grandes intervenções viárias, concentradas no Quadrante Sudoeste da cidade, principalmente a retomada da construção do túnel sob o rio Pinheiros, iniciada na Administração Jânio Quadros e paralisada pela Erundina, a extensão da Avenida Faria Lima e a construção da avenida ao longo do Córrego das Águas Espriadas, retomando projetos da década de 1970 e as propostas de operação

¹⁷⁰ Para informações da biografia de Paulo Maluf ver nota de rodapé número 84.

urbana da Administração Erundina, constantes da proposta do Plano Diretor de 1991 e do documento *Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade* (SÃO PAULO, 1992b). As obras viriam a sobrevalorizar fortemente essa região, que começava a despontar como nova frente de expansão da produção imobiliária voltada ao setor do terciário avançado, promovido pelo ideário do paradigma da Cidade Global (NOBRE, 2000; FERREIRA, 2003 e FIX, 2004).

O Plano Diretor saiu de cena e entraram as operações urbanas e grandes obras viárias, coordenadas pelo comando duplo do engenheiro Reynaldo de Barros, como Secretário de Vias Públicas (secretaria advinda da cisão da antiga Secretaria de Obras) e como Presidente da EMURB, reconstituindo boa parte da equipe que havia implementado as obras viárias na Administração Jânio Quadros (MARQUES, 2003).

Conforme Marques (*op. cit.*), Maluf gastou sete bilhões de reais¹⁷¹ em obras viárias, sendo que 64% desses concentrados nas áreas mais ricas da cidade e apenas 36% nas áreas ocupadas pela população de baixa renda, destacando-se a Avenida Nova Trabalhadores/Jacu Pêssego na Zona Leste. Posteriormente, Maluf foi acusado e condenado pelo superfaturamento dessas obras em valor estimado em um bilhão de reais¹⁷², ocasionando a sua prisão em dezembro de 2017.

Nesse período, a SEMPLA perdeu a função orçamentária, que foi transferida pela Lei nº 11.692 de 14 de dezembro de 1994 para a Secretaria das Finanças (SF) sob o nome de Assessoria Geral do Orçamento (AGO) e passou ser uma secretaria vinculada apenas ao planejamento físico-territorial e sua normatização, terminando com o ciclo iniciado com Setúbal.

Da mesma forma, a visão estrutural do instrumento operação urbana, baseada em projetos desenvolvidos pela EMURB, perdeu espaço para o caráter do seu potencial arrecadatório, muito em função das ideias dos secretários de planejamento do período, o economista neoliberal Marcos Cintra¹⁷³ (1993) e o empresário Paulo Roberto Richter

¹⁷¹ Esse valor foi atualizado pela correção do valor de R\$ 2,56 bilhões pela variação do Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre dezembro de 1999 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

¹⁷² Esse valor foi atualizado pela correção do valor de R\$ 432,5 milhões pela variação do Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-SP) da Fipe entre agosto de 2001 e maio de 2018, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

¹⁷³ Marcos Cintra (1945 –) é economista e doutor em economia pela Universidade de Harvard, professor-titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

(1994-1996), que havia sido diretor da Eucatex, empresa da família Maluf que atua no ramo de fabricação de produtos de madeira (LEFÈVRE, 2017).

5.1.1.1. A Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL)

A ideia de construção de avenidas arteriais paralelas às vias expressas marginais aos rios Tietê e Pinheiros já constava das Diretrizes do Sistema Viário Expresso e Arterial, elaboradas pela COGEP e Secretaria Municipal de Transportes, a partir das definições do PUB e do PDDI (ZMITROWICZ e BORGHETTI, 2009). No caso avenida paralela à marginal do rio Pinheiros, esta foi proposta na Lei nº 7.104, de 3 de janeiro de 1968 (SÃO PAULO, 1968), que resultou na sua construção parcial, entre o Largo da Batata em Pinheiros e a Rua Iguatemi no Itaim, denominada de Avenida Brigadeiro Faria Lima, em homenagem ao prefeito da época.

Baseado na ideia de complementação dessa via paralela, a iniciativa privada apresentou em 1986, durante a Administração Jânio Quadros, um projeto do arquiteto Júlio Neves, intitulado Bulevar Zona Sul, que propunha a interligação entre as avenidas Brigadeiro Faria Lima e Luiz Carlos Berrini, ligando os bairros de Pinheiros e Brooklyn, duas regiões que vinham despontando como o novo centro empresarial da cidade (FIX, 2001).

As quadras lindeiras à Avenida Faria Lima já haviam se configurado como um centro comercial ainda na década de 1970, após a abertura do Shopping Center Iguatemi (BRUNA e ORNSTEIN, 1990). Por outro lado, a região da Berrini despontava como nova área comercial da cidade em virtude da atuação de empresas de consultoria imobiliária que traziam investidores corporativos, principalmente os fundos de pensão, para viabilizar megaempreendimentos comerciais mistos, com torres de escritório inteligente, centros de convenções e shopping centers de alto padrão (NOBRE, 2000).

Apesar de a proposta ter sido apresentada como solução viária para desafogar o trânsito do Quadrante Sudoeste da cidade, a real intenção de Neves, arquiteto com fortes ligações com as empresas construtoras e incorporadoras, era a valorização imobiliária da região, onde já desenvolvia vários projetos de empreendimentos do setor terciário (SÁVIO, 2004).

O projeto previa a desapropriação e reurbanização de várias quadras dos bairros de Pinheiros, Itaim, Vila Funchal e Vila Olímpia, resultando em gastos excessivos para municipalidade, motivo pelo qual não foi levado adiante naquela administração. Contudo,

Júlio Neves reapresentou seu projeto à EMURB na Administração Erundina, tendo sido incorporado por ela, com aval de seu presidente, o arquiteto Roberto Mac Fadden, mediante sua modificação para que se encaixasse no conceito de operação urbana que vinha se desenvolvendo no interior daquele órgão (LEFÈVRE, 2017).

A Operação Urbana Faria Lima constou da proposta do Plano Diretor de 1991 daquela gestão e a justificativa para sua inclusão poder ser vista no documento *Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade*, onde foram definidos os objetivos de descongestionar o tráfego da região e de obter recursos advindos do processo imobiliário para financiar as obras e a construção de habitações populares, conforme abaixo:

Com efeito, a Operação Urbana deverá ser concebida de maneira a **fazer reverter para os cofres municipais a valorização das terras lindeiras que a nova avenida certamente provocará**. É possível antecipar que tal valorização será suficiente para cobrir todos os custos de construção da nova avenida, inclusive os de desapropriação, e ainda produzir um substancial excedente a ser aplicado em Habitação de Interesse Social em outras áreas da cidade. (SÃO PAULO, 1992b, p. 19, negrito nosso)

Dessa forma, a própria Prefeitura incentivava o desenvolvimento imobiliário da região a fim de se apropriar de parte da valorização imobiliária gerada, estabelecendo aquilo que Fix (2001) denominou de “parceria da exclusão”, na medida em que as obras necessárias para realização dessa operação urbana e a valorização decorrente geraria um processo de expulsão da população mais pobre dessas áreas.

Em 1993, logo no primeiro ano de governo, Maluf iniciou a desapropriação dos terrenos para a ampliação da Avenida Faria Lima, obra prioritária e emblemática de sua administração, retomando o projeto de Júlio Neves, de quem era amigo de infância desde a época do colégio. Houve confronto entre a Prefeitura e a população moradora de classe média que seria atingida pelo projeto, organizada em associações de bairro, visto que a obra previa a desapropriação de 2.100 imóveis (FIX, 2001).

Com o intuito de diminuir o número de desapropriações e apaziguar as associações de moradores, reunidas em torno dos arquitetos Cândido Malta Campos Filho¹⁷⁴ e Siegbert Zanettini¹⁷⁵, a Prefeitura acabou por fazer outras concessões, como a alteração do

¹⁷⁴ Para informações sobre Cândido Malta Campos Filho ver nota de rodapé número 132.

¹⁷⁵ Siegbert Zanettini (1934 –) é arquiteto e urbanista, doutor (1972) e livre-docente (2001) em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP, onde foi professor emérito de Projeto Arquitetônico (1967-2004). Ele e Cândido, junto com Manoel Kosciusko tiveram escritório de arquitetura juntos no início de suas carreiras no final dos anos 1960, desde 1968 é sócio fundador da Zanettini Arquitetura Planejamento e Consultoria Ltda.

traçado viário, exclusão de áreas residenciais exclusivas no Jardim Paulistano e de áreas residenciais de classe média na Vila Olímpia¹⁷⁶.

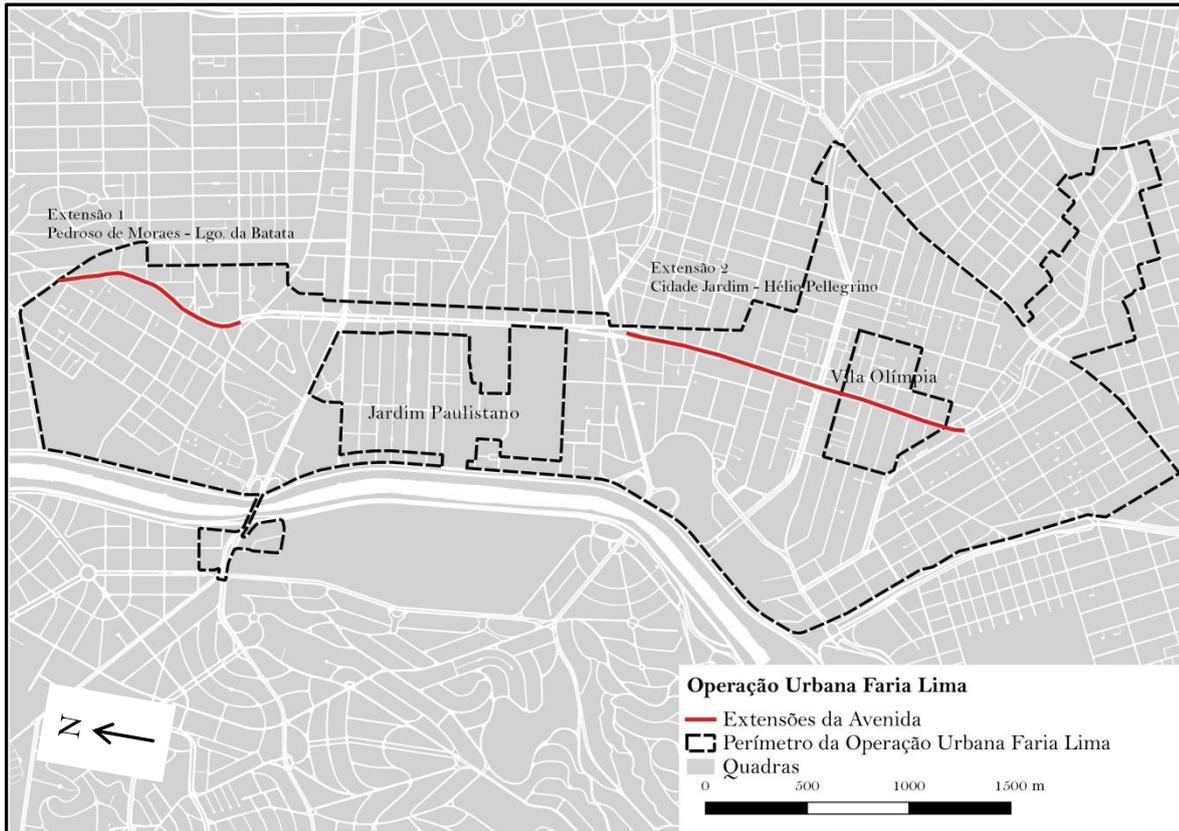
Após a negociação com esses setores de classe média e alta envolvidos, Maluf conseguiu aprovar na Câmara Municipal por 55 votos a zero a Lei nº 11.732, 14 de março de 1995 (SÃO PAULO, 1995a), que instituiu a Operação Urbana Faria Lima. Contudo, a proposta original da extensão da Avenida foi um pouco modificada, pois, ao invés de conectar a Faria Lima à Berrini, a avenida seria estendida nas suas duas extremidades: ao Norte, do Largo da Batata até encontrar-se com a Avenida Pedroso de Moraes e ao Sul, da Avenida Cidade Jardim à Avenida Hélio Pellegrino, passando pela Avenida Juscelino Kubitschek, conforme mapa 5.1.

A lei da operação previa a venda de 2,25 milhões de metros quadrados de área adicional em uma área de 650 hectares, que poderia ocorrer de duas formas: através da outorga onerosa lote a lote, ou através da venda de certificados desvinculados dos lotes, emitidos pela SEMPLA e comercializados pela EMURB, denominados de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). Baseado na ideia do Secretário Municipal de Planejamento, o economista neoliberal Marcos Cintra, esses certificados seriam convertidos na ocasião desejada por seu detentor em quantidade de metros quadrados de área de construção computável, estabelecida em função de sua aplicação em lote específico, contido no perímetro da operação.

A ideia de desvincular os direitos de construção adicional de um lote específico, através de um certificado, e permitir a sua utilização a posteriori era uma estratégia para transformar os direitos de construção em um ativo financeiro vendável. A principal vantagem, segundo seu formulador, seria a captação dos recursos *a priori* resolvendo o problema de caixa das prefeituras, que não precisariam desembolsar dinheiro para tocar as obras do presente e esperar pela arrecadação da outorga no futuro.

¹⁷⁶ As alterações acabaram por atender os interesses dos dois arquitetos, pois Cândido é presidente da Associação Defesa São Paulo, que congrega a associação dos bairros-jardins e Zanettini ainda hoje tem escritório no mesmo local na Vila Olímpia, que seria desapropriado pelas obras e que agora não está ameaçado pela construção de prédios, pois está fora da área da operação urbana.

Mapa 5.1: Perímetro da OUC Faria Lima, com as obras iniciais e áreas de exclusão.



Fonte: Elaboração do autor, a partir de Base Digital de Quadra Viária, São Paulo, 2016b.

Além de formulador, Cintra foi o principal difusor da ideia do CEPAC como um potente instrumento de financiamento municipal, conforme pode ser visto em suas próprias palavras abaixo:

As prefeituras brasileiras encontram-se falidas. Muitos dos mais de 5,5 mil municípios brasileiros nunca vivenciaram um descompasso tão grande entre suas demandas e a disponibilidade de recursos para atendê-las [...] Este é um momento que exige muita criatividade na gestão financeira por parte das administrações municipais [...] Nesse sentido, vejo com boas perspectivas um instrumento de grande potencial arrecadatório criado por mim quando fui vereador em São Paulo [...] o Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, uma inovação em todo o mundo, que recebeu elogios de representantes de todos os continentes presentes a um Congresso Internacional de Administradores Municipais, realizado em 1993 em Toronto, no Canadá [...] A proposta de securitização de direitos de construir, denominada CEPAC, cria mais uma alternativa e poderá servir de novo paradigma de financiamento público. [...] Em resumo, o CEPAC é um instrumento que viabiliza projetos urbanísticos, capta recursos financeiros sem gerar endividamento e socializa os benefícios provenientes de investimentos públicos em infraestrutura. **O potencial do CEPAC não pode ser desprezado num momento tão crucial para as finanças municipais.** (CINTRA, 2001, negrito nosso)

A principal crítica à utilização desse instrumento veio da academia, pois na visão de pesquisadores da FAUUSP, o CEPAC por ser um título negociável na bolsa criaria um tipo de especulação imobiliária “financeirizada”, tendo em vista que os potenciais compradores dos títulos nos leilões seriam os bancos, que investiriam nesses papéis pela possibilidade de grandes lucros em função da valorização imobiliária futura (FERREIRA e FIX, 2001, p. 3). Essa expectativa de valorização imobiliária repercutiria também nos terrenos da região, resultando em uma especulação nos seus preços.

Contudo, a Prefeitura não pôde emitir os CEPAC nesse momento, pois para os municípios emitirem títulos públicos é necessária a aprovação do Senado Federal. Dessa forma, a aplicação dos CEPAC ficou postergada até a sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal e os recursos financeiros dessa primeira fase foram oriundos da venda da outorga onerosa do direito de construir, cujo valor chegou a 465 milhões de reais (SP URBANISMO, 2018d).

Em 2004, a Operação Urbana Faria Lima foi alterada pela Lei nº 13.769 de 2004 (SÃO PAULO, 2004a) para se adequar aos parâmetros do Estatuto da Cidade. Essa lei definiu a Operação Urbana Consorciada (OUC) como um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação da iniciativa privada, que visa alcançar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” de uma determinada área (BRASIL, 2001, art. 32, parágrafo 1º).

De fato, os CEPAC demonstraram ser um potente instrumento de especulação imobiliária “financeirizada”, pois, entre a emissão dos primeiros títulos da OUCFL em dezembro de 2004 e o seu valor de negociação aferido pela BM&FBovespa em agosto de 2015, o título sofreu uma valorização de 850%, passando de R\$ 1.100,00 para R\$ 9.600,00, valorização essa que acabou repercutindo na valorização fundiária da região (SÃO PAULO, 2015, p. 77).

Na revisão da lei foi prevista outra série de obras, a saber:

1. Obras viárias – construção dos túneis Max Feffer e Fernando Vieira de Mello, embaixo da Av. Faria Lima; Bulevar Av. Juscelino Kubitschek; prolongamento e duplicação da Av. Hélio Pellegrino;
2. Obras de reurbanização – Reconversão Urbana do Largo da Batata;
3. Obras de transporte coletivo e alternativo – custeio parcial da Linha 4 do Metrô e implementação de ciclovias

4. Produção de 2.137 unidades de habitação de interesse social – reurbanização da favela Real Parque.

As melhorias viárias atenderam as expectativas dos moradores e frequentadores da região, em sua maioria, executivos do setor terciário avançado. Já a reurbanização do Largo da Batata, resultado de concurso público de urbanismo, ocasionou a “expulsão” de usos indesejáveis da região. O Edital do lançamento do Concurso Público Nacional Reconversão Urbana do Largo da Batata no ano de 2002, coordenado pela SEMPLA, EMURB e IAB/SP, chamava a atenção para o fato de a região não ter atraído nenhuma proposta de compra de potencial construtivo, permanecendo inalterada (SÃO PAULO, 2002a).

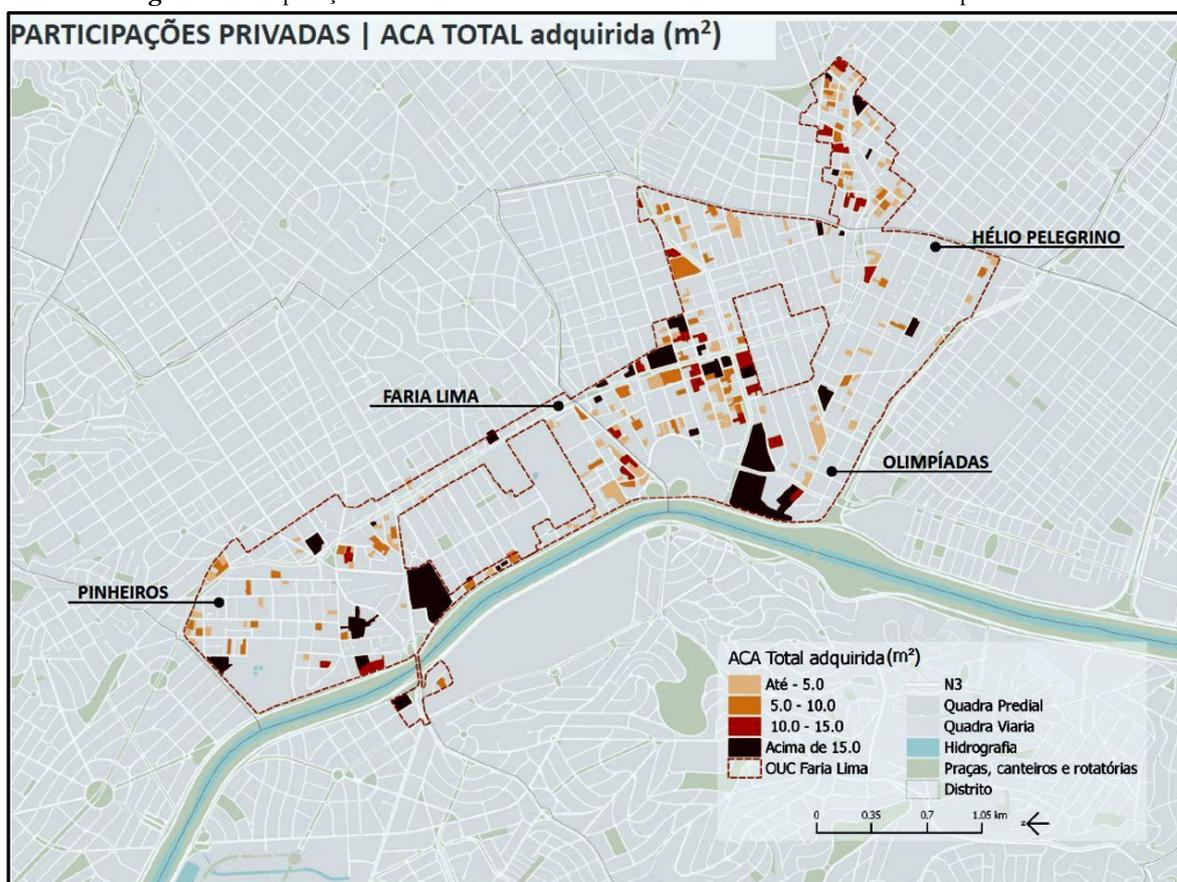
Boa parte do desinteresse do mercado imobiliário era resultante do uso comercial popular (pequeno comércio, bares, lojas de candomblé e bas-fonds), resultante do fluxo intenso de pessoas, visto que o Largo era ponto de chegada de inúmeras linhas de ônibus intermunicipais vindos da periferia oeste da metrópole. Aproveitando da implantação da estação Faria Lima da Linha 4 do Metrô, o projeto de reurbanização criou uma grande praça, retirando todas as linhas de ônibus e as colocando em um terminal próximo à Marginal do Pinheiros. Dessa forma as intervenções do Estado, com recursos da OUCFL para construir a estação do Metrô, e da Prefeitura, através do projeto de reurbanização, afugentaram o pequeno comércio popular do local, abrindo espaço para o grande capital imobiliário e um processo de gentrificação na região.

Já a urbanização da favela Real Parque, localizada no Bairro do Morumbi, fora do perímetro da OUCFL, foi aprovada em decreto e transformou por completo a favela, substituindo os barracos e casas simples existentes por edifícios da COHAB. O processo de urbanização gerou muita polêmica, pois, a princípio, a população moradora era favorável apenas à realização de melhorias urbanísticas, como a dotação de infraestrutura, iluminação pública, pavimentação e criação de espaços livres (D'ANDREA, 2012). Após a reintegração de posse truculenta de parte da favela pela proprietária, a EMAE (Empresa Metropolitana de Águas e Energia) e incêndio suspeito de grandes proporções nas instalações provisórias da empresa, a resistência da população foi minada e as obras do conjunto iniciaram-se cinco dias após o incêndio. A urbanização da favela trouxe a valorização imobiliária e a incerteza de permanência da população original no local, como pode ser visto na reportagem abaixo sobre o processo de urbanização das favelas do Bairro do Morumbi:

A valorização imobiliária, fruto do processo de urbanização, já chegou às comunidades. Em Paraisópolis, o aluguel disparou nos últimos anos. “O aluguel que antes custava R\$ 300, hoje, chega a R\$ 800”, afirma Bruna de Jesus, 26, que vive na favela desde que nasceu. O aumento do valor é um problema para moradores que foram retirados de seus barracos e esperam as novas habitações. “Tem gente há cinco anos ganhando R\$ 400 de aluguel social, mas não acha nada com esse preço”, reclama José Maria de Oliveira, 60, da União em Defesa da Moradia do Complexo Paraisópolis. Segundo a Secretaria de Habitação da prefeitura de São Paulo, “o benefício de auxílio aluguel tem a função de complementar a renda da família até o atendimento habitacional definitivo”. (HIRATA, 2015, p. 10)

Do início da operação até novembro de 2016 foi consumido um estoque total de 1,99 milhões de metros quadrados de área construída adicional, representando 88% do total disponibilizado por lei. Desses, 57% foram para fins residenciais e 43% para fins comerciais, ocasionando um processo de verticalização da área, como pode ser visto na figura 5.1. Várias áreas se transformaram por completo, como no caso da Vila Olímpia (a parte que remanesceu na operação) que se transformou de bairro residencial de classe média baixa para bairro comercial com várias torres de escritórios e shopping center.

Figura 5.1: Aquisição de Área Construída Adicional em milhares de metros quadrados



Fonte: SP Urbanismo, 2016d.

A OUCFL foi a segunda operação que mais arrecadou até os dias de hoje. Em 31 de janeiro de 2018, havia sido arrecadado na conta vinculada da operação o valor de 2,4 bilhões de reais, dos quais 1,3 bilhões foram provenientes dos leilões de CEPAC, 465 milhões da outorga onerosa do direito de construir e 532 de aplicações financeiras (SP URBANISMO, 2018d). Desse total, 1,85 bilhões de reais haviam sido gastos, conforme pode ser visto na tabela 5.1. Os gastos privilegiaram sobremaneira as obras de melhoria no sistema viário e a reurbanização do Largo da Batata, consumindo 51% do total. As obras que teoricamente trariam um maior retorno social, como a produção de HIS ou a implantação da Linha 4 – Amarela do Metrô consumiram juntas apenas 28% do total. Do total, 15% foi gasto em desapropriações, tendo em vista a valorização fundiária que a região teve em função da implementação da OUCFL, transferindo para os proprietários da terra um valor considerável dos recursos da operação.

Tabela 5.1: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUCFL

Tipo de obra	Em reais	Em %
Obras e Serviços	940.526.940,76	51%
Habitação de Interesse Social-Real Parque	325.367.387,40	18%
Transporte Coletivo – Metrô	200.000.000,00	11%
Desapropriações	271.344.463,80	15%
Taxa de Administração	104.519.610,41	6%
Outras Despesas	10.486.655,08	1%
Total	1.852.245.057,47	100%

Fonte: SP Urbanismo, 2018d.

5.1.1.2. A Operação Urbana Água Branca (OUCAB)

A terceira operação urbana regulamentada foi a da Água Branca. A região está localizada na várzea do rio Tietê, ocupando uma área de 504 hectares, limitada ao norte pelo próprio rio e a Avenida Marginal Tietê e ao sul pela Avenida Francisco Matarazzo e Rua Turiassú, sendo cortado ao meio pelas Linhas 7 e 8 da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), antigas Estrada de Ferros Santos-Jundiaí e Estrada de Ferro Sorocabana.

Em função da presença da ferrovia, a área se desenvolveu no primeiro surto de industrialização paulistano a partir do final do século XIX. Instalada nessa época por engenheiros ingleses, a ferrovia corria pela última cota das áreas secas dos baixos terraços fluviais do Tietê. Posteriormente, com o processo de retificação do rio e posterior

implantação da Av. Marginal Tietê, a área da várzea foi ganha para o processo de urbanização.

Esse processo histórico ocasionou uma das características marcantes da área que prevalece até os dias de hoje: enquanto que ao sul da linha férrea, encontram-se bairros bem estruturados do ponto de vista do sistema viário, com quadras regulares e malha urbana em quadrícula, ao norte existem grandes glebas, muitas de propriedade em disputa e muitas pertencentes à municipalidade (geralmente em concessão como centro de treinamento de clubes de futebol) com uma disposição caótica, viário fragmentado e inexistente, conforme pode ser visto na figura 5.2.

Ao longo dos anos as plantas industriais mais antigas foram fechando, deixando grandes áreas abandonadas, como no caso do terreno de cem mil metros quadrados das Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (IRFM). Em função de todas essas características, o projeto da Operação Urbana Água Branca já constava das propostas do Plano Diretor de 1985 e do Plano Diretor de 1991 (CASTRO, 2006).

Figura 5.2: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca



Fonte: elaboração do autor a partir de Ortofoto de 2001¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#>. Acesso em: 13 jul. 2018. Escala original 1:25.000.

Segundo Lefèvre (2017), a ideia original de se propor uma operação urbana nessa região havia sido dada por Luiz Antônio Pompeia, presidente da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP), uma das maiores empresas de consultoria do ramo imobiliário de São Paulo, que tem entre seus clientes os principais bancos e administradoras de shopping centers do país. Grande conhecedor do mercado imobiliário paulistano, Pompeia foi responsável por inúmeros empreendimentos da cidade, sendo também um defensor das operações urbanas e interligadas (ALMEIDA, 2000). A principal ideia defendida por Pompeia era de se aproveitar a presença de grandes terrenos vazios na região, em função da saída das indústrias, para transformá-la em uma nova frente de expansão para o capital imobiliário, principalmente do setor terciário.

Por outro lado, Maluf e sua família eram beneficiários potenciais dessa operação, tendo em vista que eram proprietários de grandes terrenos na região, onde algumas unidades da Eucatex se localizavam (LEFÈVRE, 2017). Isso talvez explique o fato dessa operação urbana ter sido escolhida como a segunda de sua administração e não a operação da região do córrego da Água Espraiada, no Quadrante Sudoeste. Afinal de contas, na sua primeira administração como prefeito, Maluf já tinha atuado de maneira a privilegiar e valorizar essa região, forçando os técnicos do Departamento de Urbanismo a modificar o projeto do Elevado Costa e Silva, grande via elevada que faz a ligação do tráfego de automóveis no sentido Leste-Oeste da cidade, estendendo-o até o Largo do Padre Péricles, próximos aos terrenos da Eucatex (*ibid.*).

Dessa forma, a operação usou como mote a promoção da ocupação ordenada da região, caracterizada pela subutilização das grandes glebas e pelas diferenças no padrão de urbanização entre um lado e outro da ferrovia, considerando a capacidade ociosa da infraestrutura instalada e a possibilidade de implantar uma grande quantidade de espaços públicos. Essa subutilização e diferença no padrão de urbanização ficam evidentes ao comparar as densidades demográficas entre o distrito da Barra Funda, quase totalmente ocupado pelo perímetro da operação urbana, e o de Perdizes, ao sul da área. Enquanto o primeiro apresenta uma densidade de 25 habitantes por hectare, o segundo apresenta uma densidade sete vezes maior de 182 habitantes por hectare¹⁷⁸.

A proposta de operação urbana reconhecia essas questões, procurando transformar a área em uma expansão natural das atividades terciárias do Centro, de um lado, e da Lapa, centro regional e nó de transporte importante, do outro. Essa visão se baseava no

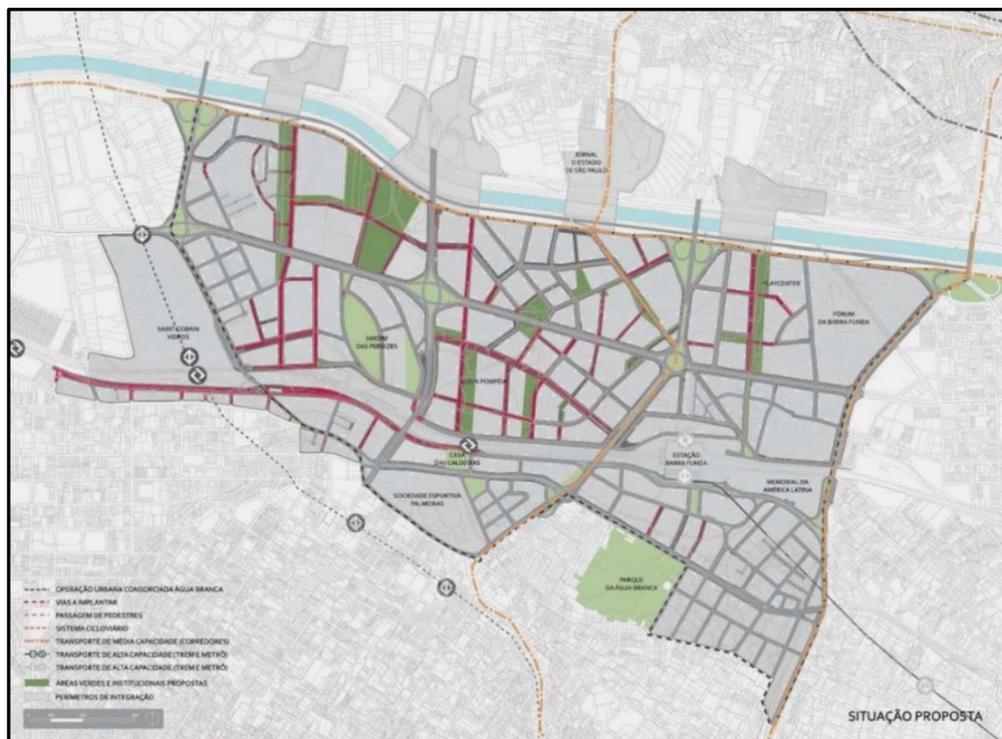
¹⁷⁸ Conforme dados da página da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758> Acesso em: 8 Set. 2016.

processo de fechamento das indústrias obsoletas e no discurso ideológico da época do “pós-industrialismo” e da “cidade global” (NOBRE, 2000; FERREIRA, 2003; FIX, 2004). A Lei nº 11.774 de 1995 que criou a operação urbana apresentava os seguintes objetivos (SÃO PAULO, 1995c, art. 3º):

- a) Implantar um conjunto de obras de melhoramentos viários e de melhorias nos sistemas de macro e micro drenagem;
- b) Construir unidades de HIS para a população de baixa renda residente na área em condições precárias;
- c) Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos;
- d) Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias.

As obras viárias visavam a criação de ligações de longo percurso e de reestruturação do viário local fragmentado, procurando conferir a região uma estrutura urbana condizente com o desenvolvimento urbano proposto, dividindo as grandes glebas em quadras menores, tornando a área mais interessante para a atuação do mercado imobiliário, conforme figura 5.3. Já as obras de drenagem procuravam reduzir os problemas de ocupação das áreas de inundação nas áreas da várzea do Tietê.

Figura 5.3: Proposta de estruturação viária da Operação Urbana Consorciada Água Branca



Fonte: SP Urbanismo, 2016b.

A fim de possibilitar essas obras, a lei previa o lançamento de 1,2 milhões de metros quadrados de área construtiva adicional, sendo 300 mil voltados para o uso residencial e 900 mil para os usos não residenciais, na expectativa de desenvolver um centro de negócios na região.

O primeiro grande empreendimento a solicitar adesão à operação urbana foi justamente no terreno da IRFM. A área tinha sido ocupada por uma das inúmeras fabricas de Francisco Matarazzo, imigrante italiano que se tornou empresário e um dos homens mais ricos do país. Tendo sido desativada no início dos anos 1980, no final dessa década a área tinha sido objeto de polêmica, visto que a família do falecido empresário promoveu a demolição dos prédios da fábrica, que estavam com processo de tombamento aberto junto ao Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT).

A polêmica foi resolvida em 1993, quando o Conselho, considerando o fato consumado, resolveu levantar a proteção legal e redefinir o conjunto tombado em cima do único edifício remanescente, a Casa das Caldeiras (SÃO PAULO (Estado), 1985). O projeto aprovado previa treze torres comerciais, incluindo hotel e shopping center, das quais apenas quatro foram efetivadas, sendo que mesmo estas permaneceram por um bom tempo com apenas 40% do seu espaço comercial ocupado, visto que a demanda de escritórios já estava sendo atendida nos edifícios localizados no vale do Pinheiros (KUZNIR, 2005; NOBRE, 2000).

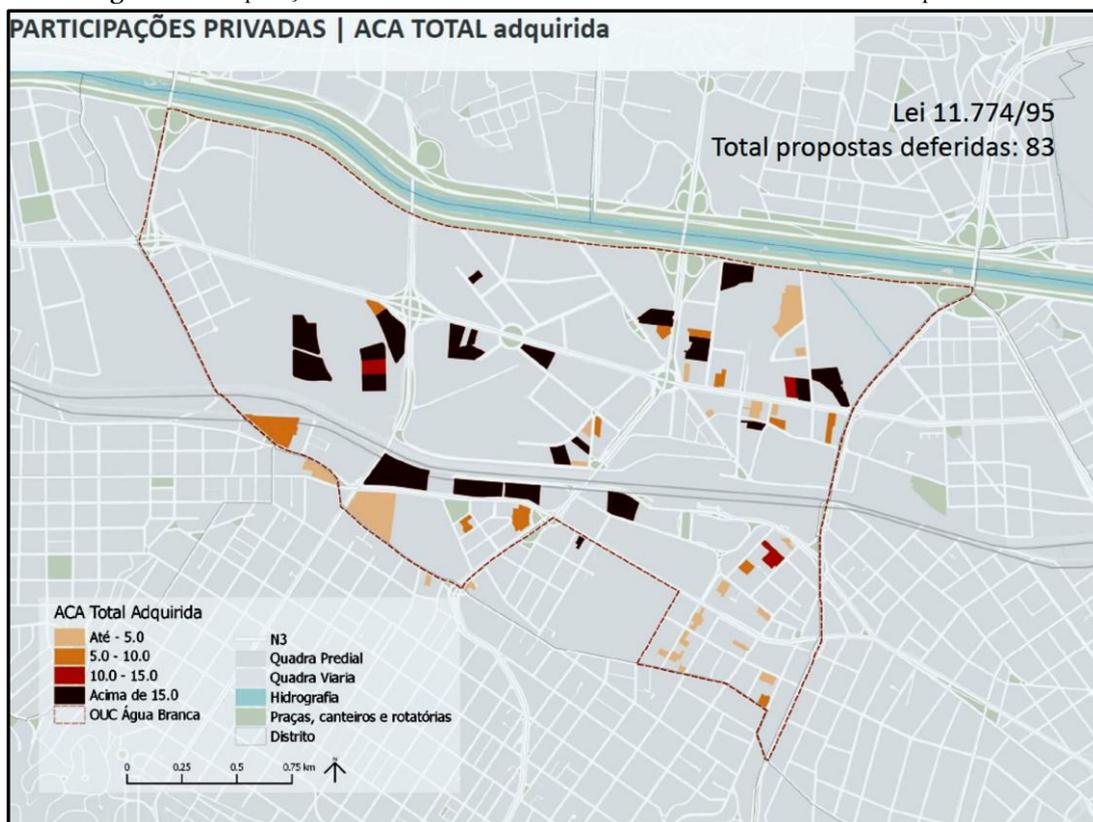
Na Administração Marta Suplicy (2001-2004), a Prefeitura lançou o Concurso Bairro Novo em 2004 para alavancar a área, tendo em vista a falta de interesse do mercado imobiliário nessa operação urbana. A ideia era selecionar um projeto urbanístico para a construção de um novo bairro em terrenos municipais. Contudo, em virtude do baixo poder de arrecadação da operação e da mudança de orientação da Administração José Serra (2005-2006), o projeto também não saiu do papel.

Em 2013, a Lei nº 15.893 alterou os parâmetros da Operação Urbana Água Branca, transformando-a em uma operação urbana consorciada, podendo realizar emissão de CEPAC também, contudo o primeiro leilão ocorrido em 2015 foi um fracasso, com apenas 9% do total de 50 mil títulos adquiridos.

Decorridos vinte e um anos da implementação dessa operação urbana, percebe-se que apesar das inúmeras tentativas do poder público de alavancá-la, ela não consegue competir com as outras duas localizadas no vale do Pinheiros, região de grande interesse do mercado imobiliário, onde mora a elite paulistana. Mesmo assim, da área adicional construída disponível, 812 mil metros quadrados foram adquiridos (68% do total), sendo

300 mil residenciais (100% do total residencial disponível) e 512 mil não residenciais (57%), conforme figura 5.4. Os recursos arrecadados foram bem menores (883 milhões de reais), resultando em um valor médio de 1.073,42 reais por metros quadrado adicional contra 2.245,48 da OUCFL.

Figura 5.4: Aquisição de Área Construída Adicional em milhares de metros quadrados



Fonte: SP Urbanismo, 2016b.

Com relação aos investimentos realizados por essa operação urbana, ela consumiu apenas parte desse valor (297 milhões de reais), sendo que a quase totalidade foi em obras e melhorias viárias (79%), conforme tabela 5.2.

Tabela 5.2: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUCAB

Tipo de obra	Em reais	Em %
Obras e Serviços	234.904.402,92	79%
Taxa de Administração	41.072.694,34	14%
Desapropriação	13.975.334,56	5%
Projetos	4.293.689,88	1%
Construção de HIS	1.535.720,10	1%
Outros	1.283.338,59	0%
Total	297.065.180,39	100%

Fonte: SP Urbanismo, 2018b.

5.1.2. O Governo Celso Pitta (1997–2000) e a Operação Urbana Centro

A visibilidade das obras da Administração Maluf em período de crescimento econômico do país¹⁷⁹ viabilizou a eleição de seu candidato e apadrinhado político, o economista Celso Pitta, também do PPB. Pitta havia trabalhado como diretor da Eucatex e na Administração Maluf tinha sido secretário de duas pastas, a de Finanças e a de Planejamento, nesta última por um curto espaço de tempo entre Cintra e Richter. Na propaganda, Maluf procurou transferir sua popularidade para Pitta, dizendo que se o Pitta não fosse um bom prefeito, os eleitores não deveriam mais votar nele, Maluf.

Pitta venceu a candidata do PT, Luiza Erundina, no segundo turno com 62% dos votos válidos. Contudo, a sua administração foi extremamente conturbada, em função das várias denúncias de corrupção que ocorreram, algumas delas feitas inclusive pela sua própria esposa, Nicéia Pitta, sendo que ele chegou a ser afastado do cargo de prefeito por dezoito dias, retomando-o por ação judicial. Na sua administração, a dívida do município dobrou passando de US\$ 8,6 bilhões para 18,1 bilhões. Ao deixar o cargo, Pitta foi o prefeito com um dos maiores índices de rejeição, 83% consideravam sua administração ruim ou péssima (FOLHA DE SÃO PAULO, 2000).

Na sua administração, a SEMPLA foi coordenada por vários secretários, sem que houvesse nenhuma modificação na sua estrutura funcional: o engenheiro Gilberto Kassab (1997–1998), que viria a ser prefeito da cidade, Guilherme Afif Domingos (1998) e pela arquiteta e funcionária de carreira da Prefeitura, Heloísa Proença (1999–2000).

5.1.2.1. A Operação Urbana Centro (OUC)

A quarta operação urbana a ser implementada foi a Operação Urbana Centro. Com uma área de 663 hectares, o perímetro da operação abrange os chamados “Centro Velho” (Distrito Sé), “Centro Novo” (Distrito República) e parte do Distrito Brás, conforme figura 5.5. Região de urbanização mais antiga da cidade, os distritos Sé e República se configuraram como o centro da cidade, tendo passado por um intenso processo de verticalização a partir da década de 1930, apresentando os maiores coeficientes de aproveitamento médio do município: 5,3 para o da República e 4,5 para o da Sé conforme

¹⁷⁹ O período de 1993 a 1999 foi um período de recuperação da economia brasileira que vinha das crises econômicas da década de 1980 e início da década de 1990. A estabilização econômica do Plano Real e a entrada de capital através dos IED, principalmente por conta do processo de privatizações, ocasionaram a melhora na economia que cresceu a uma média de 5,4% ao ano, sendo que os IED passaram de US\$ 2 bilhões para 26 bilhões entre 1994 e 1998, apesar da manutenção das taxas altas de desemprego e do processo de desindustrialização que a paridade real/dólar e a abertura econômica ocasionaram no país (PINHEIRO, CAMBIAGI e GOTSKORZEWICZ, 1999).

dados da SMDU (2014). Já o Brás configurou-se historicamente como região comercial popular importante, tendo em vista que aí se localiza entroncamento ferroviário importante. Por ser a área de urbanização mais antiga da cidade, a região apresenta vários imóveis e quadras com diversos graus de proteção pelos órgãos do patrimônio histórico.

Figura 5.5: Perímetro da Operação Urbana Centro



Fonte: elaboração do autor a partir de Ortofoto de 2001¹⁸⁰.

Do ponto de vista de acessibilidade, a região da OUC é a mais privilegiada da cidade, para onde se dirigem as principais vias radiais e linhas de transporte coletivo: três das cinco linhas de metrô e cinco das seis linhas de trem, além de inúmeras linhas de ônibus municipal e intermunicipal.

A partir da década de 1960, a região passou por um processo de esvaziamento simbólico, tendo em vista o deslocamento das atividades comerciais das elites e seus principais equipamentos públicos em direção ao Quadrante Sudoeste da cidade acompanhando o processo de deslocamento dessa classe social nas décadas anteriores em busca de áreas de maior exclusividade, segregando-se das demais (VILLAÇA, 1998): Av.

¹⁸⁰ Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#>. Acesso em: 13 jul. 2018. Escala original 1:25.000.

Paulista (a partir da década de 1950), Av. Brigadeiro Faria Lima (a partir da década de 1970) e Marginal do Pinheiros (a partir da década de 1990).

Esses processos de esvaziamento simbólico e de transferência de atividades econômicas da elite resultaram no crescimento significativo de imóveis vazios e abandonados à espera de um novo processo de revalorização, chegando a aproximadamente 600 mil metros quadrados de Área Bruta Locável (ABL) vagos em 1998 (NOBRE, 2000). A concentração de investimentos públicos nas novas áreas da elite resultou no abandono da região central, ocasionando a sua degradação física e ambiental. Esse abandono em conjunto com a abertura de novas frentes de expansão do capital imobiliário para classe média para além do setor sudoeste ocasionou também a diminuição da população moradora dos distritos centrais. Entre 1980 e 2000, esses distritos e os outros sete que compõem a Coroa Central¹⁸¹ perderam por volta de 210 mil habitantes, resultando em 38 mil imóveis vagos (NOBRE, 2009a).

Contudo, apesar do esvaziamento de parte das atividades econômicas, a área central nunca deixou de ser o principal centro econômico da cidade e da metrópole, contando em 2007 com 395 mil empregos, 4% dos empregos metropolitanos, 7% dos empregos da cidade, 20% dos empregos da administração pública, 18% do setor crédito e financeiro, 13% dos serviços especializados (COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO, 2008). Os distritos Sé e República apresentam a maior densidade de empregos por hectare da metrópole, 1.574, mais do que o dobro que o terceiro colocado, a Consolação, com 707 empregos por hectare (*ibid.*).

A partir dos anos 1970, a Prefeitura desenvolveu vários planos e projetos para a região central, inclusive a implementação da Operação Urbana Anhangabaú, sem que, contudo, surtisse grandes efeitos no seu processo de esvaziamento. É nesse contexto que vai surgir a ideia de se criar um programa específico para a recuperação da área central, que resultaria mais tarde na implementação da Operação Urbana Centro.

Em 1993, na Administração Maluf, foi criado o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (PROCENTRO), junto à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), que contou com a participação ativa da Associação Viva o Centro (AVC) na sua elaboração (CASTRO, 2006). A associação foi criada em 1991 por iniciativa do então presidente do Banco de Boston, Henrique

¹⁸¹ A Coroa Central aqui definida é formada pelos seguintes distritos: Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Pari, República, Santa Cecília e Sé

Meirelles¹⁸², que se baseou na experiência do *Quincy Market* da cidade de Boston nos Estados Unidos. Para tanto, procurou um grupo de empresas e entidades interessadas na ideia de requalificação da Área Central de São Paulo. O PROCENTRO passou então a ser o principal articulador do setor privado na formulação de políticas públicas para a área central. No seu documento inicial de criação, apresentava o seguinte objetivo:

O objetivo do programa é impedir a instauração de um processo de declínio do Centro da Cidade de São Paulo, através da requalificação de seu espaço público e privado, de forma a resguardar seus atributos essenciais de centro metropolitano, conjugando esforços públicos e privados que considerem a diversidade de funções e interesses presentes. (SÃO PAULO, 1993, p. 1)

O documento continha uma apresentação do Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano, João Mellão Neto¹⁸³, uma introdução ao programa, uma seção de diagnóstico da problemática do Centro e uma seção de projetos e ações. Como problemas principais, o documento definiu: a deterioração ambiental e paisagística; dificuldade de acesso, circulação e estacionamento; obsolescência e insuficiência do estoque imobiliário; e deficiência da segurança pessoal e patrimonial.

O documento expressava uma visão claramente empresarial, preocupada em criar as condições necessárias para garantir a volta da elite e do capital imobiliário para a área central, seja flexibilizando a legislação urbanística, seja através de ações para privilegiar o acesso ao Centro pelo automóvel, através da revisão das ruas que haviam sido pedestrianizadas na década de 1970 e nas propostas de criação de garagens públicas para estacionamento. Essa intenção de atrair o capital imobiliário ficou bastante clara na proposta de flexibilização da legislação, inclusive de tombamento, no parágrafo a seguir:

Para a modernização das edificações existentes e a construção de novas, em quantidade porte e qualidade necessárias ao atendimento da demanda das empresas e instituições presentes no Centro ou que ali queiram se instalar, é necessário muito investimento por parte, principalmente da iniciativa privada. Mas para que isso ocorra é necessário que os investidores acreditem no processo de requalificação e revalorização do Centro e que as posturas do Código de Obras, da Lei de Zoneamento e dos próprios critérios de tombamento, muito incidente na área, sejam revistos e atualizados. (SÃO PAULO, 1993, p. 6)

¹⁸² Henrique de Campos Meirelles (1945–) é um engenheiro formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, que seguiu carreira como executivo do mercado financeiro, tendo sido presidente do Banco de Boston no Brasil (1984–1996) e mundial (1996–1999), presidente do Banco Central do Brasil (2003–2011) e Ministro da Fazenda (2016–2018).

¹⁸³ João Mellão Neto (1955–) é empresário, jornalista, político defensor do liberalismo econômico, tendo sido filiado ao Partido Liberal (PL), Partido da Frente Liberal (PFL) e atualmente ao Democratas. Foi deputado estadual e federal por duas vezes representando o Estado de São Paulo.

Além da flexibilização da legislação urbanística como incentivo à instalação novos empreendimentos e a proposta de novas vagas de estacionamento, o documento sugeria a participação de entidades empresariais da sociedade civil, como a própria AVC, na elaboração de novos projetos e no projeto de lei da operação urbana. Em dezembro de 1993 foi encaminhado o projeto de lei à Câmara Municipal, sendo aprovado apenas na Administração Celso Pitta (1997–2000) em maio de 1997 na Lei nº 12.349 (SÃO PAULO, 1997).

Seguindo as recomendações do PROCENTRO, essa operação foi a primeira a contar com instituições não governamentais no seu grupo de gestão. Na Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, além da participação dos órgãos municipais de sempre (EMURB, SEHAB, SEMPLA, SMC e Câmara Municipal), havia também a participação a representação de entidades empresariais (Associação Comercial de São Paulo, Associação de Bancos do Estado de São Paulo, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo – Secovi); de entidades não governamentais (Associação Viva o Centro, Movimento Defesa São Paulo e Centro Gaspar Garcia dos Direitos Humanos); entidades de classe (Instituto de Arquitetos do Brasil e Instituto de Engenharia de São Paulo) e de sindicato de classe (Sindicato dos Empregados dos Estabelecimentos Bancários e Financeiros de São Paulo).

Dessas nove instituições não governamentais, apenas duas estavam mais relacionadas com a população trabalhadora ou de baixa renda (Sindicato dos Bancários e Centro Gaspar Garcia). As demais estavam diretamente relacionadas ao setor empresarial ou à classe média liberal. Dessa forma, ficava garantido o apoio às ações que buscassem a valorização imobiliária e simbólica do centro, na tentativa de recuperação dos valores de outrora.

Com o intuito de atrair novos investimentos na produção imobiliária da região, os índices urbanísticos foram bastante flexibilizados e foi possibilitada a transferência do potencial construtivo dos inúmeros imóveis tombados pelo patrimônio histórico, conforme abaixo:

- CA 6,0 para edifícios residenciais e hotéis, podendo chegar até 12,0 no caso de mistura de hotel (6,0) com uso de serviços (2,0) e garagem (4,0);
- Incentivo de 10% a mais de área construída para remembramento de lotes maiores que mil metros quadrados;
- Transferência de potencial construtivo para imóveis tombados de: 100% da diferença entre o potencial construtivo não utilizado até o CA de 12,0; 60% da área construída

para edifícios com CA de 12,0; 40% da área construída para edifícios com CA entre 12,0 e 15,0; 20% da área construída para edifícios com CA superior a 15,0.

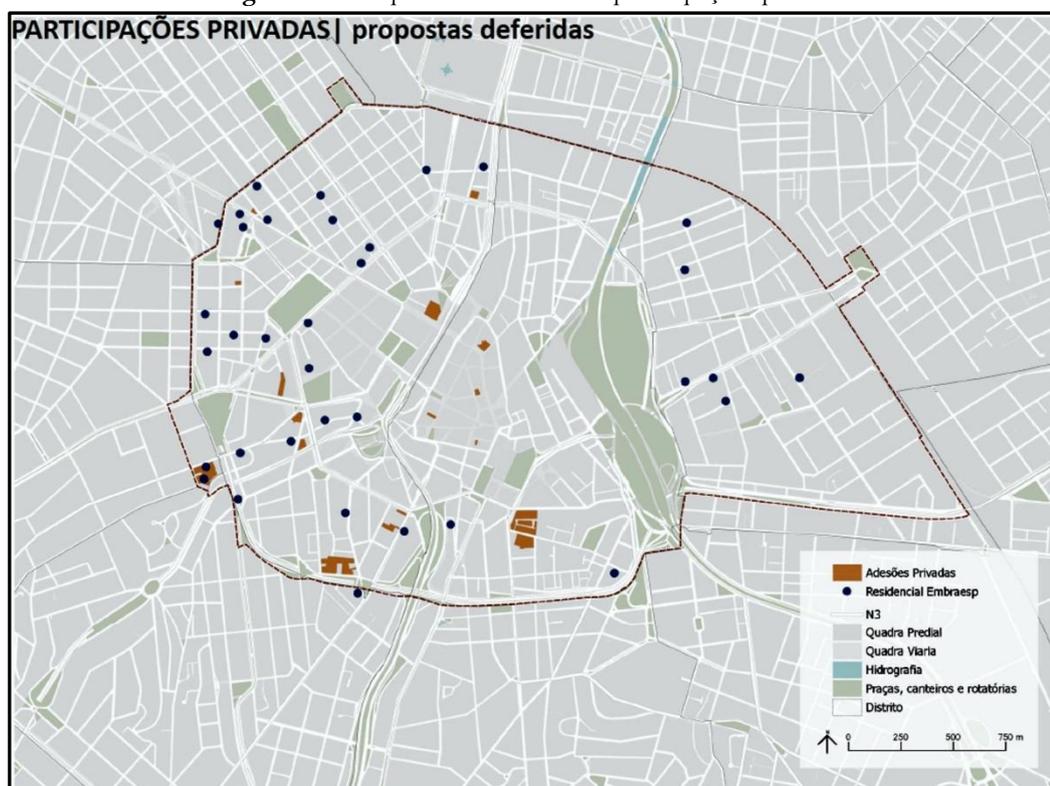
Apesar de todos os incentivos previstos na Lei, essa operação urbana foi a que menos arrecadou recursos. Em dezenove anos de existência arrecadou apenas quase 60 milhões de reais, demonstrando que o instrumento operação urbana não é eficiente nas áreas com baixo interesse do mercado imobiliário (SP URBANISMO, 2018a). Nesses anos todos, houve apenas 130 propostas de adesão, sendo que 36 de transferência de potencial construtivo, 37 de solicitação de compra de potencial construtivo e 57 de exceções à legislação urbanística, conforme tabela 5.3 e figura 5.6. Contudo, apenas 24 propostas foram aprovadas (5 de transferência, 5 de compra e 14 de exceção).

Tabela 5.3: Resumo das solicitações da OUC

Tipo de Solicitação	Aprovadas	Indeferidas	Análise	Total
Solicitações de transferência	5	14	17	36
Solicitações de compra	5	31	1	37
Solicitações de exceções	14	38	7	57
Total	24	81	25	130

Fonte: SP Urbanismo, 2015.

Figura 5.6: Propostas deferidas das participações privadas



Fonte: SP Urbanismo, 2016a.

O programa de obras previstas no Projeto de Lei acabou não sendo incorporado à lei final. Dessa forma, os recursos obtidos seriam utilizados para os seguintes fins:

[...] Obras de melhoria urbana, na recuperação e reciclagem de próprios públicos, em geral, no pagamento de desapropriações realizadas no perímetro da Operação Urbana Centro, na restauração de imóveis tombados condicionada a posterior ressarcimento e em eventos de divulgação e promoção da Operação Urbana Centro.

As propostas existentes na Prefeitura para a recuperação do Centro mudaram de abordagem na Administração Martha Suplicy (2001-2004), que ao invés de apenas incentivar o mercado imobiliário, resolveu assumir a gestão do espaço urbano, enfatizando as políticas públicas, além de apresentar uma visão mais abrangente e diversificada do problema.

Em 2001 foi elaborado o Plano Reconstruir o Centro, com o intuito de revitalizar os distritos que compreendem o centro histórico de São Paulo. No mesmo ano, o Decreto nº 40.753 alterou a composição do PROCENTRO, criando uma Coordenadoria junto à SEHAB com uma representação mais diversificada que a anterior, composta por representantes de doze secretarias municipais, quatro autarquias, quatro órgãos de classe de advogados, arquitetos e engenheiros, quatro representantes de empresários, promotores imobiliários e comerciantes, quatro representantes de grupos sociais excluídos, como moradores de cortiços e sem teto, além da Associação Viva o Centro e do CONDEPHAAT.

Ao mesmo tempo a Prefeitura continuou com as tratativas iniciadas em 1996 junto ao BID para conseguir empréstimo a fim de implementar as propostas para a área. Em 2003, a revitalização do centro passou a ser coordenada pela EMURB, que lançou o Programa de Reabilitação da Área Central – Ação Centro (EMURB, 2004). Apesar de baseado nas propostas do Reconstruir o Centro, o perfil foi bastante modificado em função das exigências do BID, visto que a Prefeitura havia conseguido empréstimo de US\$ 150 milhões junto a este banco para desenvolver o Programa. O Programa Ação Centro continha cinco linhas de ação:

1. Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial através do gravame das ZEIS 3¹⁸⁴ no Plano Regional da Sé; definição dos parâmetros de solo urbano subutilizado para as sanções previstas no Estatuto da Cidade e implementação do Programa Morar no Centro, que previa a construção de HIS na área central;

¹⁸⁴ ZEIS 3 – Zona Especial de Interesse Social do tipo 3 foram definidas pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002 (Lei nº 13.430 de 2002) como as zonas que concentravam terrenos ou edificações subutilizados em áreas centrais dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, cujo objetivo era a promoção de HIS ou de HMP

2. Transformação do perfil econômico e social, que propunha a articulação com o empresariado; a divulgação do programa; a regularização do comércio informal e o atendimento a grupos vulneráveis;
3. Recuperação do ambiente urbano, que previa a recuperação do ambiente urbano através da requalificação do espaço público e de edifícios públicos; controle a inundações e da disposição de resíduos sólidos;
4. Transporte e circulação, que ocorreria através da revisão do sistema de circulação e de calçadas, retirada dos terminais de ônibus do Centro, construção de garagens subterrâneas, além da implementação do sistema de corredores de ônibus na cidade toda;
5. Fortalecimento institucional do Município, que se daria através da continuidade do processo de descentralização política através da criação das Subprefeituras, aparelhamento dos órgãos municipais e a concentração de toda a administração municipal, dividida em diversos prédios por toda a cidade, na área central, com exceção das Subprefeituras.

Apesar do resultado positivo na implementação de diversas ações¹⁸⁵, o Programa sofreu grandes alterações nas duas administrações seguintes, José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012). Essas duas administrações muito mais identificadas com a visão empresarial da cidade, redesenharam o Programa, pois consideravam que o amplo leque de ações e a extensa área envolvida dispersariam os investimentos sem grandes resultados aparentes.

Baseados no conceito da “acupuntura urbana” da consultoria do arquiteto Jaime Lerner, concentraram os investimentos em vinte duas quadras, próxima à Estação da Luz, na área estigmatizada e conhecida pejorativamente como “Cracolândia”, em função da grande presença de viciados em crack, além de concentração de uma grande quantidade de moradores de cortiços e ocupações em prédios abandonados. Para efetivação do projeto de

¹⁸⁵ De todas as ações propostas, tinham sido parcialmente concluídas até 2004: a recuperação do espaço público, através da implementação do Corredor Cultural (reforma das Praças do Patriarca e Dom José Gaspar) e nova iluminação da Praça da Sé; a requalificação de edifícios simbólicos com a reforma da Galeria Olido e do Mercado Municipal; a recuperação da função residencial através da criação dos conjuntos habitacionais Baronesa de Porto Carrero e Riskalah Jorge, financiados pelo Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal, e a transformação da favela do Gato em conjunto habitacional em regime de locação social; atendimento a grupos vulneráveis através da criação do Projeto Oficina Boracéia, local de atendimento a carrinheiros e catadores de lixo; controle e fiscalização do comércio de rua, com a coibição de comercialização de produtos ilegais, início da implementação do Programa de Requalificação de Ruas Comerciais na Rua 25 de Março; retirada do terminal de ônibus da Praça do Patriarca e implementação dos corredores da Avenida 9 de Julho e Rua da Consolação (EMURB, 2004).

reurbanização foi editado um Decreto de Utilidade Pública prevendo a desapropriação das quadra.

Esse redirecionamento procurava concentrar investimentos na mesma região em que o Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria da Cultura, já vinha concentrando, com a construção da Sala São Paulo, luxuosa sala de espetáculos na antiga Estação Júlio Prestes de trem, e o Museu da Língua Portuguesa em parceria com a Fundação Roberto Marinho, no prédio da Estação da Luz.

Apesar das inúmeras tentativas dessas administrações em promover um projeto de renovação urbana “tábula rasa” e transformar por completo a área, expulsando a população indesejada, quase não houve resultado prático. Mesmo com a atuação por vezes truculenta da Polícia Militar na repressão aos viciados ou na reintegração de posse e com a tentativa de utilização do instrumento Concessão Urbanística, que repassa os custos de desapropriação para a iniciativa privada, a área não suscitou interesse do mercado imobiliário e acabou suspenso pelo Ministério Público Estadual por falta de participação popular no processo.

Em todos esses projetos, recursos da OUC foram utilizados, assim como de outras fontes, como o BID, Caixa Econômica Federal e recursos do Tesouro Municipal. Apesar de todas essas obras, a OUC tem 35 milhões de reais em caixa, tendo gasto apenas R\$ 24,6 milhões, a maior parte (37%) na implantação da Praça das Artes, projeto da administração Gilberto Kassab (2006–2012) de construção de um grande equipamento público de cultura na região e nas desapropriações tanto dos terrenos para a sua construção, assim como, de imóveis para a construção de HIS pelo CDHU na ZEIS 3 da Nova Luz (16%). O restante dos recursos financiou projetos de requalificação do espaço público das Praças da Sé, da República e Roosevelt, Vale do Anhagabaú e Rua do Gasômetro, conforme tabela 5.4.

Tabela 5.4: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUC

Tipo de Obra	Em reais	Em%
Praça das Artes	9.247.878,55	37%
Desapropriação	4.017.192,93	16%
Obras e Serviços Diversos	3.064.791,63	12%
Taxa de Administração	2.822.489,27	11%
Projeto Anhangabaú	2.225.442,10	9%
Requalificação Urbana Rua do Gasômetro	1.691.979,42	7%
Projeto Praça Roosevelt	1.473.667,88	6%
Outras Despesas	141.945,84	1%
Total	24.685.387,62	100%

Fonte: SP Urbanismo, 2018a.

5.1.3. O Governo Marta Suplicy (2001-2004): a Operação Urbana Consorciada Água Espreada e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002

Em 2000 novamente uma mulher do PT era eleita para a Prefeitura de São Paulo. O fracasso da Administração Pitta, fortemente identificada com Maluf, ocasionou a derrota do ex-prefeito para a psicanalista e deputada federal Marta Suplicy no segundo turno por 59% dos votos válidos.

Após muitas conjecturas de quem seria o novo Secretário de Planejamento, Marta nomeou o arquiteto Jorge Wilhelm¹⁸⁶, que já havia sido secretário na Administração Covas (ver seção 4.3.1.3). Wilhelm, que não tinha relações com o PT, tinha uma postura bastante técnica e estava distante das discussões marxistas sobre a produção do espaço urbano, fato que resultou em várias críticas à sua escolha por parte de vários membros do partido ligado à questão urbana.

Sob a sua gestão, a SEMPLA passou por algumas alterações, passando a se chamar Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, ganhando duas assessorias técnicas junto ao Gabinete do Secretário, a Assessoria Técnica de Planejamento Urbano, que ficou a cargo do engenheiro civil Ivan Carlos Maglio¹⁸⁷, e a Assessoria Técnica de Operação

¹⁸⁶ Para informações sobre a biografia de Jorge Wilhelm ver nota de rodapé número 151.

¹⁸⁷ Ivan Carlos Maglio (1952–) é engenheiro civil formado pela Escola de Engenharia São Carlos da Universidade de São Paulo (1970–1974), mestre e doutor em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (2000–2005), tendo trabalhado na EMPLASA (1975–1983), Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico (CETESB)(1987–1988), foi Assessor Técnico de Planejamento Urbano da SEMPLA (2001–2004), tendo sido responsável pela coordenação da elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, dos Planos Regionais das Subprefeituras e da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Urbana, a cargo do arquiteto José Magalhães Júnior¹⁸⁸, demonstrando as duas questões que orientariam a sua gestão: a formulação de um novo plano diretor e de novas operações urbanas.

Maglio, engenheiro com grande experiência na área ambiental, ficaria a cargo da coordenação de elaboração do novo Plano Diretor, enquanto Magalhães, arquiteto com extensa prática profissional projetual, com que Wilhelm já tinha trabalhado na época da Administração Covas, ficaria responsável pela formulação das novas operações urbanas, que até então, vinham sendo desenvolvidas e geridas apenas pela EMURB.

Em função das críticas que as operações urbanas já vinham recebendo, principalmente no meio acadêmico (FIX, 2001), Wilhelm resolveu criar quatro grupos de trabalho, três para as OU já existentes e o quarto para a Água Espreada, para avaliar os resultados das Operações Urbanas em andamento e propor novos procedimentos e encaminhamentos, deixando a coordenação dos GT a cargo de Magalhães (MONTANDON, 2009). Para tanto, compôs equipe de arquitetos da prefeitura, todos vinculados à ideia da importância da reflexão teórica para a aplicação prática no campo do projeto urbano¹⁸⁹.

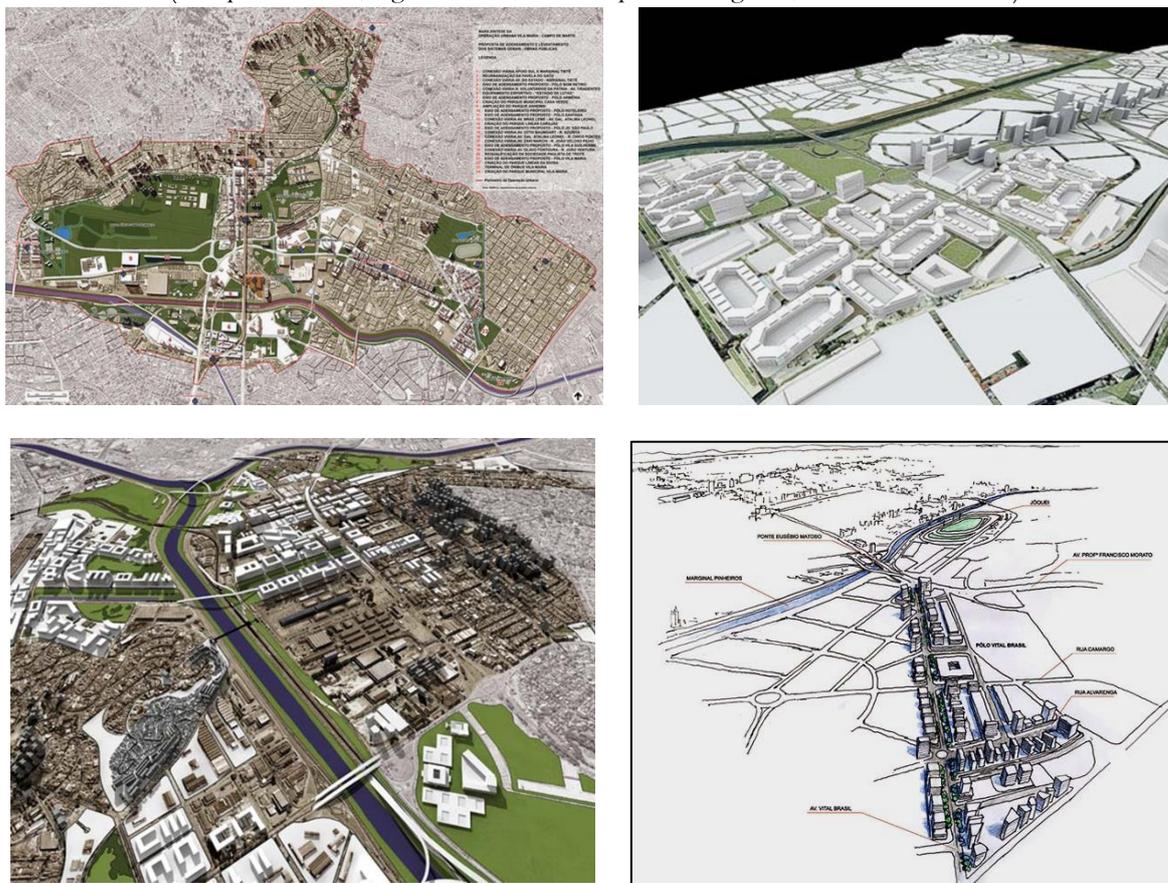
Como resultado, esses estudos propuseram um novo método para a formulação das OU, a partir do estabelecimento de um Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística (PRIOU). Segundo Sales (2005), o objetivo do PRIOU era “prever e prefigurar a constituição e articulação do espaço público e privado, construído ou não, interno ou externo, em termos de estrutura, forma e paisagem urbana”, remetendo à teoria e à prática do projeto urbano. Para tanto se baseava nos estudos sobre: a caracterização prévia do território de atuação, considerando os solos público e privado; desenvolvimento e estudo de viabilidade das diretrizes de intervenção; estudo do potencial de nova construção; e um plano geral de implantação. O resultado desse trabalho foi o estudo e a proposição de revisão das OU existentes, que posteriormente foi publicado em site especializado em arquitetura e urbanismo¹⁹⁰, conforme pode ser visto na figura 5.7.

¹⁸⁸ José Magalhães Júnior (1941-2015) foi um arquiteto e urbanista formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie (1959-1963), doutor em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1994-2003), vice-presidente da EMURB (1983-1985), Secretário de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de São Sebastião (1986-1989), Diretor de Projetos Urbanos da SEMPLA (2001-2004) e diretor-presidente da Magalhães & Associados Arquitetura e Planejamento SC Ltda. (1972-2015).

¹⁸⁹ Sendo eles: Daniel Todtman Montandon, José Geraldo Martins de Oliveira, Pedro Manuel Rivaben de Sales e Marcelo de Mendonça Bernardini.

¹⁹⁰ A reflexão crítica do assim chamado Departamento de Projetos Urbanos foi publicado no site Portal Vitruvius entre abril e novembro de 2005, contendo a reflexão da equipe de Magalhães em oito partes, sendo elas: SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1.

Figura 5.7: Estudo para formulação de novas operações urbanas e revisão das existentes (Campo de Marte, Água Branca, Vila Leopoldina-Jaguarié, Vila Sônia-Butantã)



Autoria: Maquetes eletrônicas de Felipe Francisco de Souza, desenhos de Valandro Keating.
Fonte: Portal Vitruvius, 2005.

Introdução. *Arquitextos* n° 295. São Paulo, **Portal Vitruvius**, abril 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp>; SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2. Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. *Arquitextos* n° 300. São Paulo, **Portal Vitruvius**, abril 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp300.asp>; SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 3 – Operações Urbanas: plano-referência e proposições. *Arquitextos* n° 305. São Paulo, **Portal Vitruvius**, maio 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp305.asp>; SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 4 – Operação Urbana Butantã-Vila Sônia. *Arquitextos* n° 310. São Paulo, **Portal Vitruvius**, maio 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp310.asp>; SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 5. Diagonal Sul: território a tempo. *Arquitextos* n° 315. São Paulo, **Portal Vitruvius**, jun. 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp315.asp>; BERNARDINI, Marcelo M. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 6 – Operação Urbana Vila Leopoldina – Jaguarié. *Arquitextos* n° 062.03. São Paulo, **Portal Vitruvius**, julho 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq062/arq062_03.asp>; OLIVEIRA, José Geraldo Martins de. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 7 – Operação Urbana Carandiru – Vila Maria. *Arquitextos* n° 065.03. São Paulo, **Portal Vitruvius**, out. 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq065/arq065_03.asp>; MAGALHÃES JR., José. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição. *Arquitextos* n° 066.03. São Paulo, **Portal Vitruvius**, nov. 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq066/arq066_03.asp>. Acesso em: 08 Maio 2018.

Esse novo método procurava propor o desenvolvimento de um plano urbanístico para as OU, aproximando-as mais do conceito do instrumento francês das ZAC, refutando a prática existente do instrumento baseado apenas em um plano de obras e voltado para a arrecadação financeira. Na prática, apesar desses estudos terem embasado a proposta das OU no novo Plano Diretor desenvolvido nessa Administração, a EMURB continuou a comandar o processo conforme será visto na seção a seguir.

5.1.3.1. A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE)

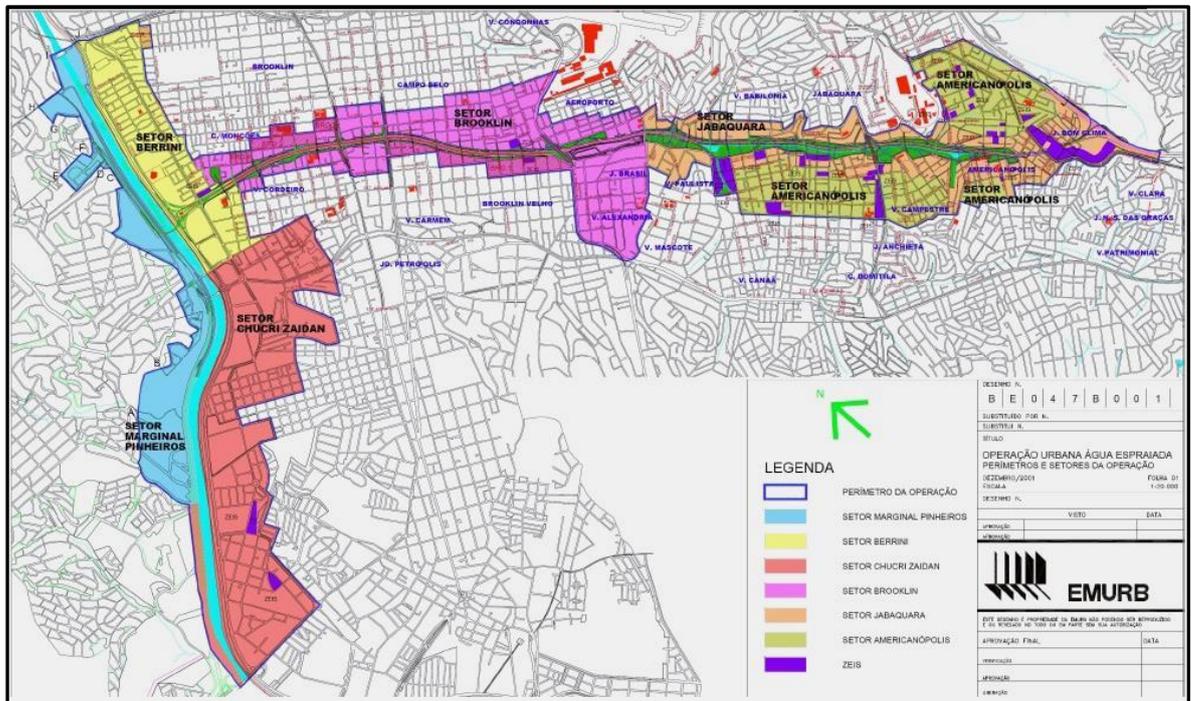
A Água Espraiada foi a última operação urbana aprovada, porém a primeira consorciada, já seguindo os parâmetros do Estatuto da Cidade, utilizando-se desde o princípio de leilões de CEPAC como forma de arrecadação de recursos. Localizada no Quadrante Sudoeste, ao longo do Córrego da Água Espraiada, tributário do Rio Pinheiros, próxima de vários bairros da elite paulistana, sendo a maior de todas as operações urbanas com uma área de 1.326 hectares, conforme figura 5.8.

Uma parte considerável da operação está localizada ao longo do Córrego, em área que havia sido desapropriação pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) na década de 1970 para construção do anel viário metropolitano. Contudo, problemas de viabilidade econômica e mudanças no projeto original, ocasionaram a construção do anel viário em outras avenidas da região, deixando essa área desapropriada abandonada. Ao longo do tempo, ela foi sendo progressivamente ocupada por inúmeras favelas, sendo que, em 1995, foi estimada a existência de 68 núcleos na região, perfazendo uma população de 42.347 pessoas, em 8.436 domicílios (EMURB, 1996). Em função disso, vários estudos para a região foram realizados, surgindo a ideia de uma operação urbana no local nas propostas do Plano Diretor de 1985 e de 1991.

Em meados de 1995, a Administração Maluf retomou o projeto de construção da avenida, pretendendo vincula-la a esse instrumento urbanístico e com a função de ligação da Marginal do rio Pinheiros com a Rodovia dos Imigrantes, principal eixo de acesso ao litoral paulista. As obras foram realizadas em ritmo acelerado entre outubro de 1995 e março de 1996 com a construção parcial da avenida, no trecho entre a Marginal do rio Pinheiros e a Avenida Washington Luís; a canalização do córrego das Águas Espraiadas e a retirada das favelas lá instaladas. De acordo com reportagens da época, os moradores da favela receberam indenização da Prefeitura feita com dinheiro de um grupo de empresários locais, na expectativa de valorização de seus escritórios e/ou

empreendimentos imobiliários, pois a região já vinha se despontando como um centro comercial (NOBRE, 2000).

Figura 5.8: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espreada



Fonte: São Paulo, 2001.

Em 1996, 28 das 68 favelas já haviam sido removidas, perfazendo uma população de aproximadamente 20 mil pessoas retiradas (EMURB, *op. cit.*), fato esse que ocasionou a valorização em 30% da região e aumentou o problema de segregação socioespacial da cidade. Contudo, para a execução da operação a Administração Maluf não lançou mão do instrumento operação urbana, para não criar queria criar concorrência com as duas operações urbanas vigentes, a Faria Lima, próxima a essa área e que começava a deslançar, e a Água Branca, próxima ao Centro da cidade e que não estava tendo o mesmo sucesso.

Durante a Administração Pitta, a proposta de uma OUC nessa região ficou congelada, sendo retomada somente na Administração Marta Suplicy. Essa administração implementou a Operação Urbana Consorciada Água Espreada (OUCAE) através da Lei nº 13.260 de 2001, fato que ocasionou diversas críticas por parte do meio acadêmico visto que várias pesquisas já vinham sendo feitas denunciando o caráter elitista e “gentrificador” do instrumento (FERREIRA e FIX, 2001; FIX, 2001; MARICATO e FERREIRA, 2002) e visto que as discussões sobre um novo plano diretor já estavam

bastante avançadas e poderiam trazer novas visões sobre o assunto. Essa lei estabeleceu as diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Jornalista Roberto Marinho (novo nome dado à Água Espraiada em homenagem ao jornalista falecido em 2003), que ligará a Avenida das Nações Unidas (Marginal do rio Pinheiros) à Rodovia dos Imigrantes. As principais intervenções previstas na lei são (SÃO PAULO, 2001):

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

O valor inicial estimado das intervenções foi de 1,1 bilhões de reais, sendo que era esperado que a maior parte dos recursos fosse proveniente da venda de CEPAC. Com isso, tentava-se não repetir o erro da Operação Urbana Faria Lima, pois as obras só seriam executadas na medida em que houvesse recursos próprios para tanto, evitando o déficit da operação (NOBRE, 2009b). A previsão inicial era de emitir 3,75 milhões de metros quadrados adicionais de construção em CEPAC, a um custo mínimo inicial de 300 reais por metro quadrado pelo prazo de 15 anos. O custo mínimo do CEPAC foi estipulado a partir do maior valor que ele poderia assumir para manter o empreendimento competitivo.

Com relação à gestão da operação, a lei instituiu o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, órgão consultivo e deliberativo coordenado pela EMURB, composto por dezessete membros, com oito do poder público¹⁹¹ e oito representantes da sociedade civil¹⁹², além de seu coordenador, pertencente à EMURB (SÃO PAULO, 2001, art. 19).

¹⁹¹ Sendo (SÃO PAULO, 2001, art. 19, § 1º): SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento; SF – Secretaria Municipal de Finanças; SMT – Secretaria Municipal de Transportes; SVMMA – Secretaria Municipal de Verde e do Meio Ambiente; SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação; SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras; SP/SA – Subprefeitura de Santo Amaro e SP/JA – Subprefeitura do Jabaquara.

¹⁹² Sendo (SÃO PAULO, 2001, art. 19, § 1º): Movimento Defesa São Paulo; IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil; IE – Instituto de Engenharia; APEOP – Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas; SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo; OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e

Essa composição permitiu que os interesses da municipalidade, que nem sempre representam os interesses da população afetada, prevalecessem, pois os seus representantes estavam em maioria (nove dos dezessete votos). Tanto que a primeira reunião do Grupo Gestor da OUCAE, ocorrida em março de 2003, definiu como prioridades a execução de uma ponte ligando a pista sul da Marginal do rio Pinheiros à Avenida Água Espraiada, juntamente com a construção de 600 unidades de HIS para atender a população restante das favelas locais (SÃO PAULO, 2012).

Entre julho de 2004 e fevereiro de 2012 foram realizados dezoito leilões de CEPAC, arrecadando por volta 2,9 bilhões de reais, consumindo 3.257.598,89 metros quadrados do estoque, equivalente a 86% do estoque comercializável (SÃO PAULO, 2012). Com relação aos títulos, eles tiveram uma valorização de 427%, sendo negociados a 1.282 reais em fevereiro de 2012. A partir dos primeiros leilões, a Prefeitura reiniciou as obras previstas, privilegiando a construção da ponte sobre o rio Pinheiros, localizada ao lado de uma favela remanescente.

Até o início dessa fase da operação, a área já havia sofrido um forte processo de valorização imobiliária resultante dos investimentos já realizados. Segundo relatório da empresa de consultoria contratada pela SP Urbanismo entre 1994 e 2007, a valorização de um terreno incorporável nas áreas mais valorizadas foi de 350%, chegando a R\$ 3.500,00 o metro quadrado (SÃO PAULO, 2012).

Apesar da necessidade urgente de atendimento à população favelada, as obras se iniciaram na Administração Suplicy com a construção do Complexo Viário Real Parque (figura 5.8), uma ponte estaiada cujos pilares medem 138 metros de altura (equivalente a um edifício de 46 pavimentos), e terminaram na Administração Serra, custando R\$ 266 milhões – um aumento de 81% em relação ao orçamento original na época da inauguração em 2008 (NOBRE, 2009b).

No relatório do Diretor de Desenvolvimento da EMURB justificando a opção por uma ponte estaiada ao invés de uma ponte convencional, ficou clara a intenção da valorização simbólica da região, com a intenção de torná-la um marco referencial numa região de grande dinâmica imobiliária e de concentração de empresas transnacionais, demonstrando o seu caráter simbólico e o poder da ideologia dominante de valorizar essa região da cidade, que já vinha num processo de valorização desde a década de 1980, conforme pode ser visto no parágrafo abaixo:

Urbanismo da Universidade de São Paulo e UMM – União de Movimento de Moradia e associação de moradores das favelas contidas no perímetro da OUC.

As características físicas da área; o processo de transformação por que passa a região com o surgimento de inúmeros edifícios inteligentes; as exigências por uma obra que reduza os impactos negativos durante a execução; o desenvolvimento das técnicas de projeto e execução de obras de arte; e ainda a necessidade de se qualificar a estética urbana através de um projeto diferenciado que possa ser compreendido como referencial urbano da cidade, esses fatores conjuntamente apontam no sentido do estaiamento como partido construtivo do projeto (SÃO PAULO¹⁹³, 2004, p. 21 *apud*. NOBRE, 2009b, p. 211)

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

Figura 5.9: Complexo Viário Real Parque



Fonte: o autor, 2008.

No desenvolvimento do projeto executivo, a construtora concluiu que por necessidades técnicas os dois pilares deveriam ser substituídos por apenas um só,

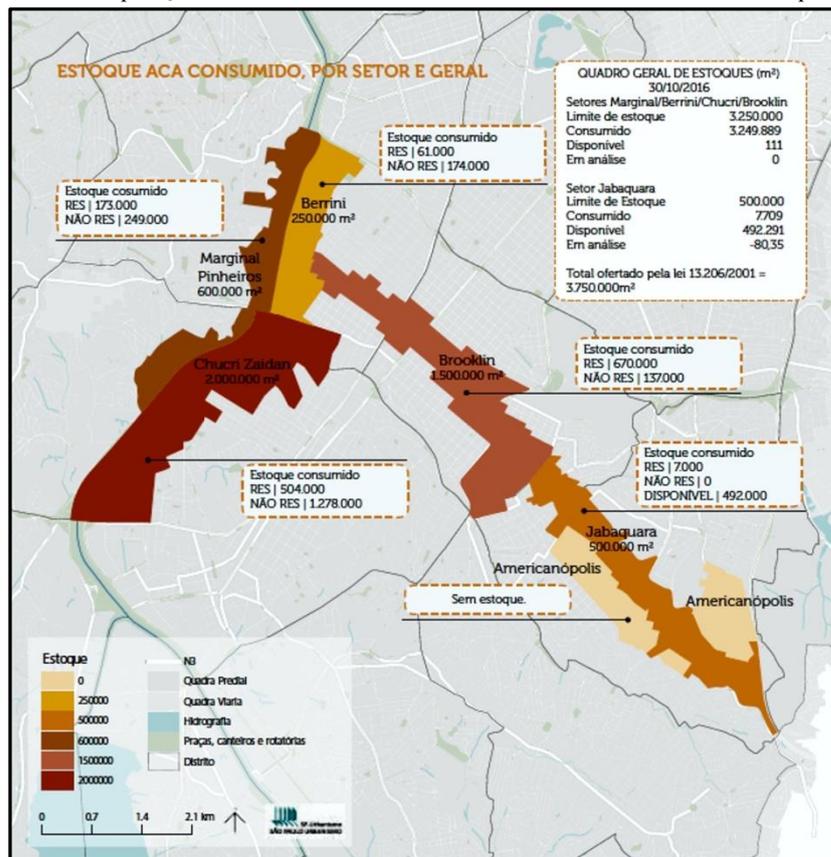
¹⁹³ SÃO PAULO (cidade). **Suplemento ao Prospecto da Operação Urbana Consorciada Água Espreada:** Primeira Emissão de Certificados. São Paulo: EMURB, 2004.

aproximadamente 30% mais alto (138 metros), com custo menor segundo a construtora, criando:

[...] um marco referencial de grande destaque e visibilidade tanto para a Av. Jornalista Roberto Marinho como para o canal do Rio Pinheiros, tornando-se um autêntico símbolo da cidade de São Paulo (EMURB, 2008, p. 135).

Até dezembro de 2016, tinham sido construídas apenas 710 das quase nove mil e trezentas unidades de habitação de interesse social (7,7% do total), sendo que haviam sido gastos 82% do montante arrecadado (SP URBANISMO, 2016c). Até janeiro de 2018, avaliando a tabela 5.5, pode-se perceber que boa parte do montante de 3,6 bilhões de reais arrecadados foi gasta em obras e serviços (37%) e parte equivalente foi gasta com desapropriações, tanto para as obras como para a construção de HIS (33%), demonstrando a grande transferência de recursos para os proprietários fundiários em função do próprio processo de valorização pela qual a região tem passado.

Figura 5.10: Aquisição de Área Construída Adicional em milhares de metros quadrados



Os recursos para a construção de HIS representaram apenas 13% do total, sendo que na verdade, pelo tipo de empreendimento que vem sendo realizado existe a dúvida de se a população de baixa renda conseguirá permanecer no local. Em conversa com membros da comunidade do Jardim Edite, edifício de habitação que substituiu a favela de

mesmo nome, foi nos dito que existia muita procura dos apartamentos do prédio por parte dos moradores de alta renda do entorno para “compra de unidade a fim de hospedar a empregada doméstica”. Certamente, o alto potencial de valorização do prédio chama a atenção dos moradores do entorno, que vem no prédio uma possibilidade de investimento e diminuição de eventuais despesas com trabalhadores domésticos.

Tabela 5.5: Divisão de gastos por tipo de obra na implementação da OUCAE

SAÍDAS	R\$	3.598.595.388,05	
Obras e Serviços	R\$	1.325.446.659,20	37%
Desapropriações	R\$	1.193.108.679,28	33%
Habitação de Interesse Social	R\$	450.232.690,97	13%
Transporte Coletivo - Metrô	R\$	390.109.364,47	11%
Taxa de Administração	R\$	205.119.354,61	6%
Outras Despesas	R\$	34.578.639,52	1%

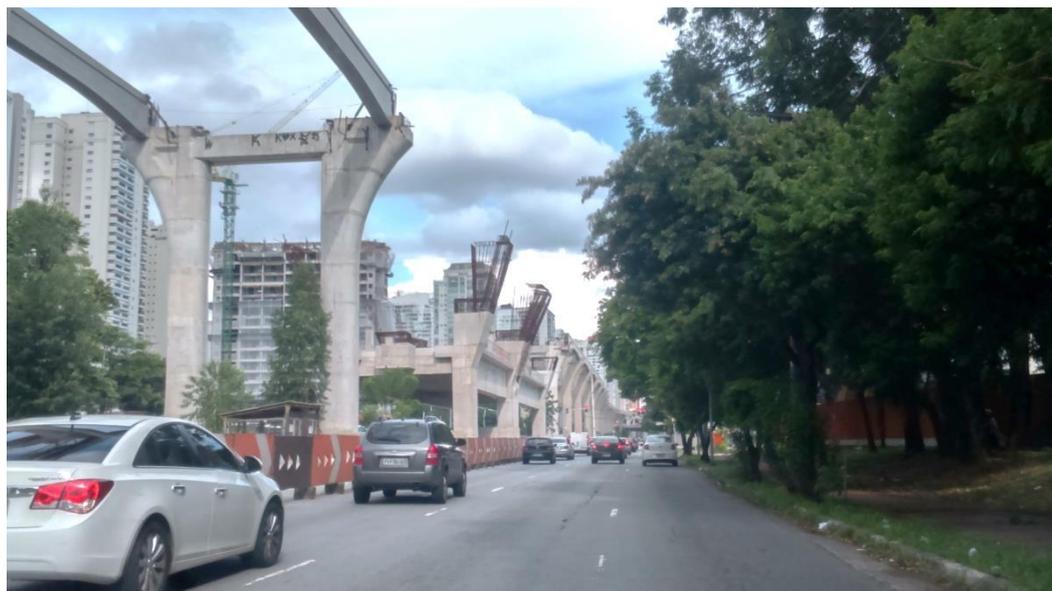
Fonte: SP Urbanismo, 2018c.

Os investimentos gastos em transporte coletivo corresponderam a 11% do total, sendo relacionados com as obras do monotrilho da Linha 17 – Ouro do Metrô. Essa obra não constava do projeto original da operação urbana e foi inserida em função das obras necessárias para a cidade de São Paulo se candidatar à sede do jogo de abertura da Copa do Mundo 2014 da FIFA.

Como originalmente o estádio de abertura seria o da sede do São Paulo Futebol Clube (SPFC), Estádio Cicero Pompeu de Toledo, conhecido como Morumbi, essa obra foi proposta para fazer a ligação entre o Aeroporto de Congonhas e esse estádio.

Ocorre que no meio das negociações, o Comitê Organizador Local se desentendeu com a diretoria do SPFC e acertaram com o Sport Club Corinthians Paulista a realização dos jogos da Copa no seu estádio a ser construído. Com isso, o Governo do Estado de São Paulo retirou a Linha 17 da Matriz de Responsabilidades, deixando as obras paradas sem previsão de finalização, conforme figura 5.8.

Figura 5.11: Obras abandonadas do monotrilho da Linha 17 – Ouro



Fonte: o autor, 2016

5.2.3.2 O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002

A Administração Marta Suplicy retomou a questão do Plano Diretor, pois a promulgação em 2001 do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, passou a exigir para as cidades com mais de vinte mil habitantes e inseridas nas regiões metropolitanas, a elaboração e aprovação do Plano Diretor, aprovado em lei pela câmara municipal (BRASIL, 2001).

Wilheim montou uma equipe de técnicos, coordenados por Maglio, e optou por partir logo para a elaboração da lei do plano diretor, que ocorreu em apenas oito meses, sem realizar extenso diagnóstico, como as administrações anteriores haviam feito, recebendo várias críticas em função disso. Essa sua postura decorria da dificuldade de aprovar o Plano Diretor na Câmara Municipal nas administrações anteriores e demonstrava certo pragmatismo, como pode ser vista no parágrafo abaixo:

A metodologia de trabalho tem que **se adaptar às realidades políticas**, porque senão não servirá à gestão nem à necessidade da população. Por isso eu reuni todos os técnicos da Secretaria (que não são muitos) e lhes disse que nós não iríamos fazer o livro do plano, mas sim a lei do plano. No final da gestão, teremos que fazer o livro para registrar o que fizemos, mas no que diz respeito ao que temos que fazer agora, **eu não aceito nenhuma linha dos técnicos que não seja um artigo de lei!** Além disso, havia outra função: quando se escreve uma lei, cada artigo pode tratar de apenas um ponto ou tema, não pode ter adjetivos nem advérbios, não pode ter ambiguidades nem ambivalências; tem que ser muito preciso e cada ponto tem que estar completo. (Wilheim *apud*. CORTI, 2005, p.1, negrito nosso)

Após a elaboração da proposta, o Plano foi submetido a várias audiências públicas para cumprir com as especificações legais de processo participativo. Villaça, contudo, tem uma visão bem crítica sobre essa participação, como pode ser visto abaixo:

Os debates de audiências públicas sobre o Plano Diretor e sobre os Planos Regionais representaram, sem dúvida, um aprimoramento democrático no debate público de leis importantes (ou supostamente importantes) no país. Nesse sentido, houve avanço. Entretanto, esse avanço foi restrito a uma parcela tão pequena da população e a uma parcela tão restrita da cidade, que a conclusão inevitável é que eles estão ainda muito longe de ser democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria. (VILLAÇA, 2005, p. 52)

O documento de divulgação da proposta do Plano Diretor versão para debate (SÃO PAULO, 2002d) apontava como os principais problemas da cidade a existência de 2,8 milhões de moradias precárias, os congestionamentos viários na ordem de 118 quilômetros diários, resultantes das enormes carências no sistema viário estrutural e na rede de transportes coletivos e a pequena quantidade de áreas verdes por habitante, resultando em uma grande porcentagem da área urbana impermeabilizada.

Wilheim e sua equipe identificaram também uma “diagonal de oportunidades”, referindo-se a possibilidade de reutilização dos terrenos do entorno da orla ferroviária, que corre no sentido Noroeste-Sudeste, em virtude da existência de várias áreas industriais vazias e abandonadas resultantes das transformações no perfil produtivo da cidade. Com relação aos bairros que concentram os assentamentos precários, a sua identificação resultaria na definição das regiões onde deveria ser feitos os investimentos sociais, regularização fundiária, instalação de infraestrutura e equipamentos públicos.

O Plano apresentava como princípios gerais, entre outros, o direito à cidade para todos (entendido enquanto direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos), o atendimento à função social da cidade e da propriedade, a prioridade ao transporte coletivo público. Para atingir esses objetivos, promoveria a recuperação para a coletividade de parte da valorização imobiliária resultantes da ação do Poder Público, a racionalização do uso da infraestrutura urbana, evitando sobrecarga ou ociosidade, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

O Plano retomava os instrumentos urbanísticos propostos no Plano Diretor de 1991 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), tais como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), a Outorga Onerosa

do Direito de Construir (OODC), o FUNDURB, as ZEIS, e as Operações Urbanas Consorciadas.

Seguindo os preceitos da Constituição Federal, o Plano definiu que não cumpriam com a função social da propriedade terrenos ou glebas totalmente desocupados, ou onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tivesse sido atingido, definindo diferentes valores conforme as diferentes zonas da cidade. Ao adotar o coeficiente de aproveitamento como critério para a definição da subutilização, o Plano procurava facilitar a fiscalização, contudo não levava em consideração o tipo de uso do imóvel, possibilitando que o proprietário construísse qualquer coisa para atender com o conceito da função social.

Visando promover um processo de reocupação da Área Central, que vinha de um processo de abandono desde a década de 1960, o plano definiu que não cumpria com a função social da propriedade todo tipo de edificação nos distritos centrais¹⁹⁴ que tivessem mais de 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos. Contudo, apesar da existência de milhares de imóveis vagos nessa região, quando do detalhamento desses imóveis no Plano Regional da Sé¹⁹⁵ apenas 160 imóveis foram listados como não cumprindo com a função social da propriedade, sendo a grande maioria terrenos vagos. Os grandes edifícios e as fábricas abandonados não foram listados, pois pressão dos seus proprietários sobre os vereadores fez com que a lista publicada fosse reduzida.

Visando a recuperação de parte da valorização imobiliária advinda das ações do Poder Público para a coletividade, o Plano instituiu o cálculo da OODC e as áreas passíveis de aquisição, onde o direito de construir poderia ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico até o limite do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, mediante contrapartida financeira. Dessa forma, toda construção nova que quisesse atingir o aproveitamento máximo permitido deveria pagar para a Prefeitura, consolidando finalmente a aplicação do Solo Criado no município. Contudo, para maior aceitação do mercado imobiliário, o Coeficiente Básico não era um e nem único para a cidade toda. As Subprefeituras definiram para cada Zona de Uso o seu CAB específico, de acordo com as dinâmicas imobiliárias e pressões que sofreram.

¹⁹⁴ Sendo eles: Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista.

¹⁹⁵ O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, estabelecido pela Lei nº 13.430 de 2002, foi regulamentado pelos Planos Regionais Estratégicos das trinta e duas subprefeituras e pela Lei de Zoneamento, instituídos na Lei nº 13.885 de 2004.

De qualquer forma, os recursos começaram a ser arrecadados e depositados no FUNDURB, para a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária; implantação de sistemas de transporte coletivo público urbano; construção de infraestrutura, drenagem e saneamento; implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

A fim de promover a regularização fundiária o Plano previa: a criação das ZEIS, a concessão do direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; a usucapião especial de imóvel urbano e o direito de preempção.

As ZEIS foram definidas como porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, podendo ser de quatro tipos: as de favela e loteamentos precários, cujo objetivo era promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção de HIS, equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local (ZEIS 1); as de glebas ou terrenos não edificadas na periferia, cujo objetivo era a promoção de HIS ou de HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local (ZEIS 2); as de terrenos ou edificações subutilizados em áreas centrais dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, cujo objetivo era a promoção de HIS ou de HMP (ZEIS 3); e as de glebas ou terrenos não edificadas adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental, destinadas a projetos de HIS pelo Poder Público para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1 (ZEIS 4).

Seguindo as definições do Estatuto da Cidade, o Plano definiu as Operações Urbanas Consorciadas como:

Art. 225 – As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de

infraestrutura e sistema viário, num determinado perímetro. (SÃO PAULO, 2002b)

Baseadas nos estudos desenvolvidos por José Magalhães e sua equipe do Departamento de Projetos Urbanos, foram definidas mais nove operações urbanas (Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacu, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira), além das quatro já existentes (Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas), conforme figura 5.9.

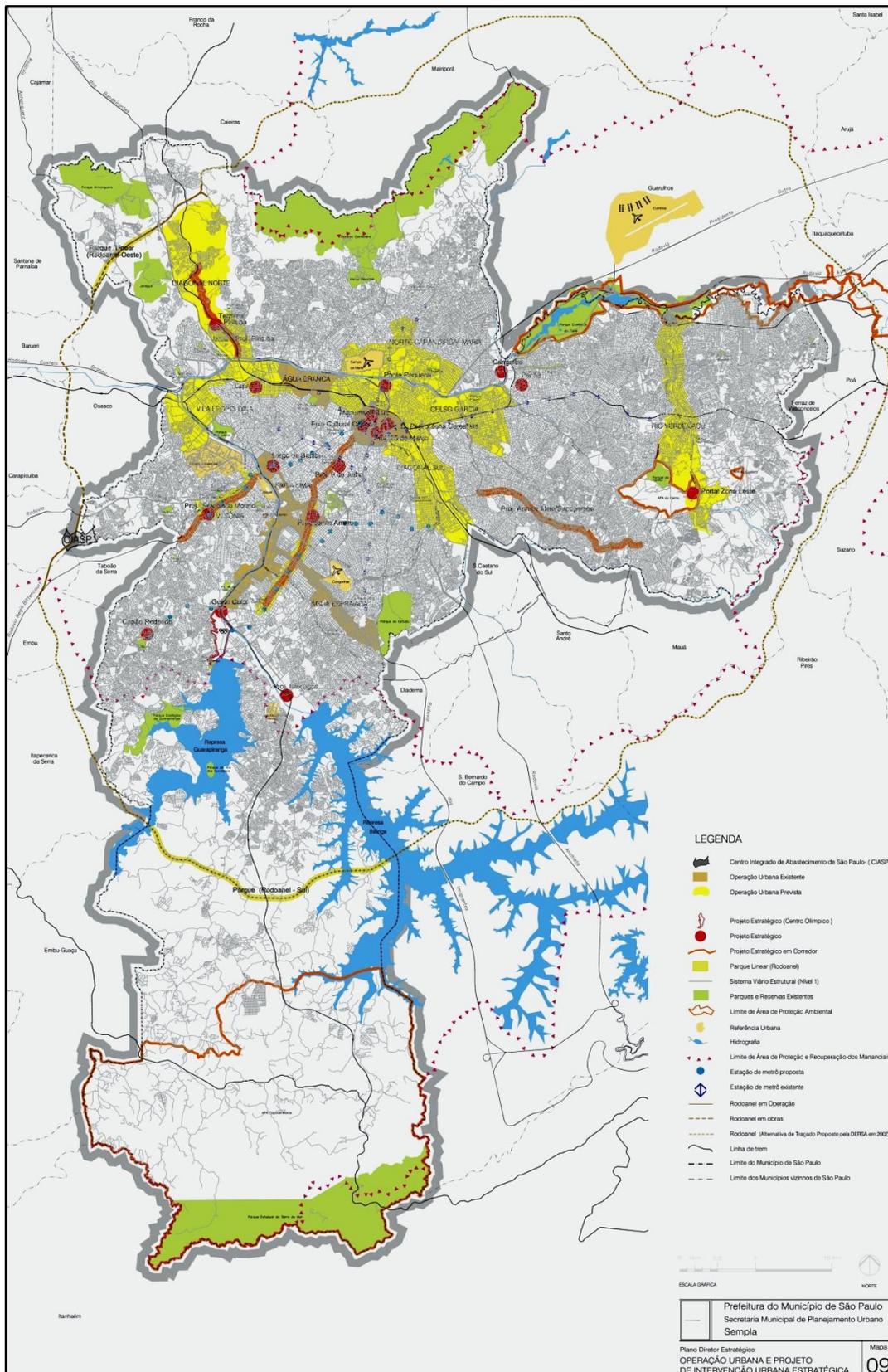
As ideias por trás das novas operações se relacionavam à promoção do melhor aproveitamento de eixos de transporte a ser implantados (Celso Garcia, Santo Amaro e Vila Sônia), ou de áreas públicas subutilizadas (Carandiru-Vila Maria), ou de áreas privadas subutilizadas resultantes das transformações produtivas da cidade ao longo da orla ferroviária (Vila Leopoldina, Diagonais Norte e Sul); ou à promoção do desenvolvimento econômico de áreas periféricas (Rio Verde-Jacu); ou à recuperação ambiental de áreas degradadas (Tiquatira).

Contudo, as novas operações urbanas nunca foram regulamentadas em lei específica, conforme definia o Estatuto da Cidade, nunca saindo do papel, portanto. Dessa forma, somente as quatro já regulamentadas continuaram a existir, adequando-se às exigências do Estatuto da Cidade, entre as quais a de concentrar os recursos adquiridos através da venda do potencial adicional (via CEPAC ou OODC) no seu perímetro de atuação. Certamente essa exigência da lei federal fez com que as operações se tornassem um instrumento fiscal bastante regressivo, pois concentram cada vez mais investimentos em áreas já bastante valorizadas, conforme será visto na seção 5.2.

Por fim, o Plano Diretor consolidou as operações urbanas como o principal mecanismo de exceção às leis urbanísticas, pois os coeficientes definidos pela sua lei de criação se sobrepõem às regras do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, conforme pode ser visto abaixo:

Art. 301 – Ficam mantidas as disposições das leis específicas de Operações Urbanas Consorciadas vigentes à data de publicação desta lei, inclusive as relativas aos coeficientes de aproveitamento máximo e aquelas relativas ao cálculo e pagamento da contrapartida financeira pelo benefício urbanístico concedido. (SÃO PAULO, 2002b)

Figura 5.12: Operações Urbanas propostas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002



Fonte: São Paulo (Cidade), 2002b.

5.2. Resultado da Implementação das Operações Urbanas Consorciadas

Ao se analisar o resultado da implementação das operações urbanas no Município de São Paulo percebe-se que a maioria delas foi proposta nas áreas que concentram a população de maior renda da cidade, ou seja, nas áreas de habitação, trabalho e lazer da elite paulistana, principalmente no Quadrante Sudoeste da capital. No mapa 5.2 é possível ver que das quatro operações urbanas aprovadas e vigentes na cidade de São Paulo, três (Água Branca, Água Espraiada e Faria Lima) se encontravam em bairros onde mais de 40% dos domicílios apresentavam rendimento médio superior a dez salários mínimos em 2010, sendo que duas dessas (Água Espraiada e Faria Lima) se localizavam no Quadrante Sudoeste. Apenas a Operação Urbana Centro estava localizada nos Distritos Sé, República e Brás, que apresentavam até 20% dos seus domicílios com esse rendimento médio.

A administração Marta Suplicy até tentou implementar uma operação urbana fora dessas áreas de alta renda. A Operação Urbana Rio Verde-Jacu foi regulamentada pela Lei nº 13.872 de 2004. (SÃO PAULO, 2004b), com o objetivo de finalizar o Anel Viário Metropolitano, promover a estruturação viária e o desenvolvimento de atividades econômicas da Zona Leste de São Paulo, tendo em vista que essa região se constituiu como uma imensa cidade-dormitório, concentrando 22% da população, 13% da área e apenas 4% dos empregos da cidade em 2000, com 1/3 dos seus domicílios com rendimento médio inferior a dois salários mínimos e menos de 10% com rendimento médio superior a dez (SMDU, 2014).

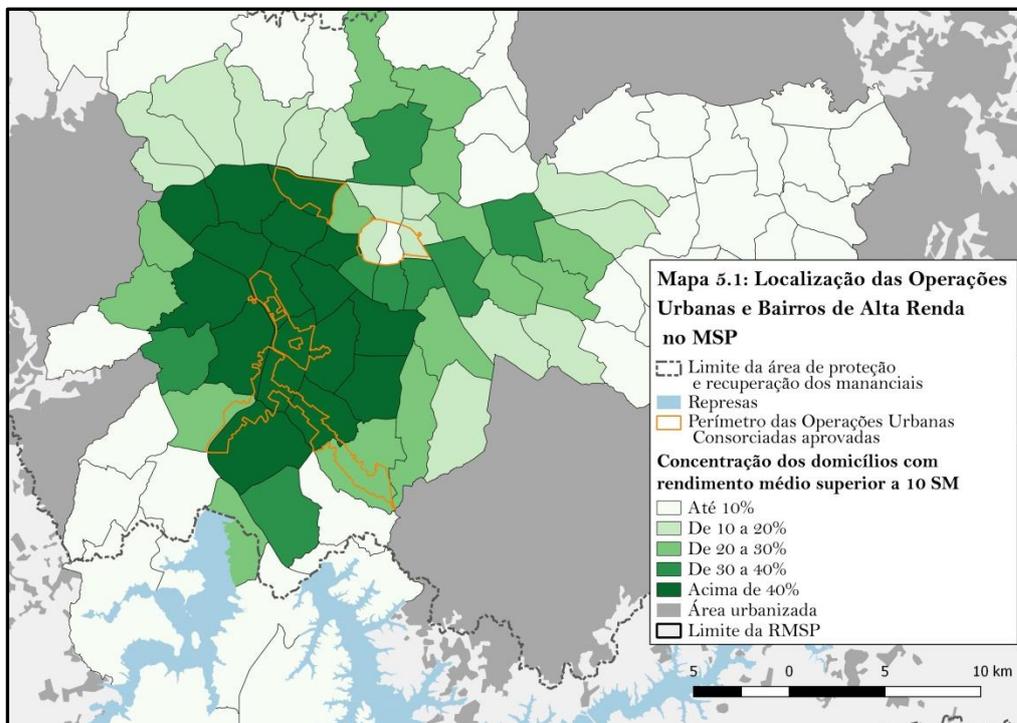
Contudo, em função da viabilidade desse instrumento depender do interesse do mercado imobiliário, visto que as obras e projetos propostos dependem da venda de potencial construtivo adicional, seja através do CEPAC ou da OODC, ele se demonstrou inadequado para atingir seus objetivos nas áreas onde o mercado não tem interesse. Assim sendo, a Operação Rio Verde-Jacu não deslanchou.

Nessas áreas em que não há interesse do mercado imobiliário, a municipalidade chegou a utilizar de outros instrumentos urbanísticos, baseados em incentivos fiscais para atrair essas atividades. Essa ação até foi tentada para esse caso em questão, mas com resultados questionáveis e também pouco efetivos¹⁹⁶. Por fim, a Lei foi revogada pela Lei

¹⁹⁶ Desde a década de 1980 a Zona Leste da cidade de São Paulo tem sido alvo de diversas iniciativas da municipalidade na tentativa de reverter essa característica de cidade-dormitório da região. A Lei nº 9.300 de 1981 transformou grandes glebas rurais na região em distritos industriais, na tentativa de atrair indústrias para o local, sem contudo se preocupar com a estruturação viária e adequação dos terrenos do local. Além da lei de Operação Urbana Rio Verde-Jacu, o Plano Regional Estratégico de Itaquera da Administração Marta Suplicy (Lei nº 13.885/2004) previa uma série de projetos estratégicos para a região,

nº 16.492 de 2016, sob o pretexto que o devido processo de licenciamento ambiental não tinha sido realizado a contento e que não tinha tido nenhum interessado durante seus quatorze anos de vigência.

Mapa 5.2: Localização das Operações Urbanas e bairros de alta renda no MSP



Fonte: Mapa elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE tabulados pela SMDU¹⁹⁷ sobre base do CESAD, 2002, EMLASA, 2010 e São Paulo, 2016c.

Analisando as operações urbanas existentes percebe-se que existe uma grande concentração de recursos captados e, portanto, investimentos, concentrados em apenas duas delas, a Água Espreada e a Faria Lima, não coincidentemente localizadas nos bairros de mais alta renda da cidade. Conforme dados da gerenciadora dessas operações, a SP Urbanismo, 88% dos 7,3 bilhões de reais arrecadados são provenientes apenas dessas

como os Polos Institucional e Tecnológico de Itaquera. Posteriormente, a Administração Gilberto Kassab (2006–2012) promulgou a Lei nº 14.654 de 2007, que criou o Programa de Incentivos Seletivos da Zona Leste, prevendo uma série de benefícios fiscais para as atividades econômicas que se instalassem na região. Divergências entre a FIFA e o São Paulo Futebol Clube fez com que o Sport Club Corinthians Paulista fosse um dos principais beneficiários dessa lei, recebendo R\$ 410 milhões de incentivos para construir a Arena Itaquera nessa região e sediar o jogo de abertura da Copa do Mundo da FIFA de 2014. Apesar disso, todas essas iniciativas não foram suficientes para reverter essas características de subúrbio residencial da região, conforme pode ser visto em outro trabalho de nossa autoria (NOBRE, 2016).

¹⁹⁷ Dados do IBGE (2011), tabulados pela SMDU na Tabela “Domicílios por Faixa de Rendimento, em salários mínimos Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais 2010”. Disponível em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/13_domicilios_por_faixa_de_rendimento_em_sa_2010_233.html> . Acesso em: 8 jun. 2018.

duas, sendo 54% provenientes da Água Espreada e 33% da Faria Lima, conforme tabela 5.6. A Operação Urbana Água Branca arrecadou 12% desse total e a Operação Urbana Centro apenas 1%, reforçando a conclusão de que esse instrumento só funciona onde existe interesse do mercado imobiliário. Isso fica bem evidente na OUC, pois apesar de oferecer a maior exceção ao coeficiente de aproveitamento máximo, podendo chegar até a 12 vezes a área do lote, foi a que menos arrecadou.

Por outro lado, o CEPAC se demonstrou ser um eficiente instrumento de captação de recursos onde existe interesse do mercado imobiliário, pois foi responsável por 61% do total dos recursos arrecadados nas operações vigentes.

Tabela 5.6: Recursos obtidos por tipo de entrada nas Operações Urbanas em R\$ milhões

Entradas	OUCFL	OUCAE	OUC	OUCAB	TOTAL	%
CEPAC	1.454	2.946	–	9	4.410	61%
Receita Financeira Líquida	532	995	33	328	1.889	26%
Outorga Onerosa	465	–	29	545	1.039	14%
Outras	18	–	–	–	18	0%
Desvinculação	-36	-41	-3	1	-79	-1%
Total	2.434	3.900	60	883	7.277	100%
Porcentagem do total	33%	54%	1%	12%	100%	

Fonte: SP Urbanismo, 2018a,b,c,d.

Ainda com relação à dinâmica imobiliária, as operações estão localizadas nos distritos com maior área de lançamentos imobiliários verticais, conforme tabela 5.7 e mapas 5.3 e 5.4, sendo que esses distritos representaram 24% e 49% do total da área de lançamentos verticais do tipo residencial e do tipo comercial de toda cidade respectivamente. Destacaram-se os distritos de Vila Andrade, concentrando 7% dos lançamentos residenciais e Itaim, concentrando 20% dos lançamentos comerciais, ambos localizados na OUCAE e OUCFL. Já os distritos inseridos na OUC (Sé, República e Brás) tiveram participação insignificante.

A quantidade de metros quadrados adicionais adquiridos em todas as operações urbanas (6,15 milhões de metros quadrados) corresponde aproximadamente a 25% do total de lançamentos verticais construídos nesses distritos no período, sendo que nas duas operações mais exitosas esse percentual sobe para 34%.

Tabela 5.7: Área em metros quadrados de lançamentos imobiliários verticais residencial e comercial em distritos selecionados e MSP entre 1995 e 2016

Distritos	Residencial	%	Comercial	%
Barra Funda	1.917.464	2%	350.141	5%
Brás	35.243	0%	0	0%
Campo Belo	2.296.736	3%	166.193	2%
Itaim Bibi	4.322.291	5%	1.344.913	20%
Jabaquara	1.610.221	2%	81.391	1%
Pinheiros	1.539.287	2%	540.289	8%
Republica	493.832	1%	0	0%
Santo Amaro	2.785.929	3%	622.715	9%
Sé	70.591	0%	18.109	0%
Vila Andrade	6.108.969	7%	220.700	3%
Total dos Distritos	21.180.563	24%	3.344.451	49%
Total do MSP	88.304.578	100%	6.828.213	100%

Fonte: SMUL/Deinfo a partir de dados da Embraesp. **Elaboração:** o autor

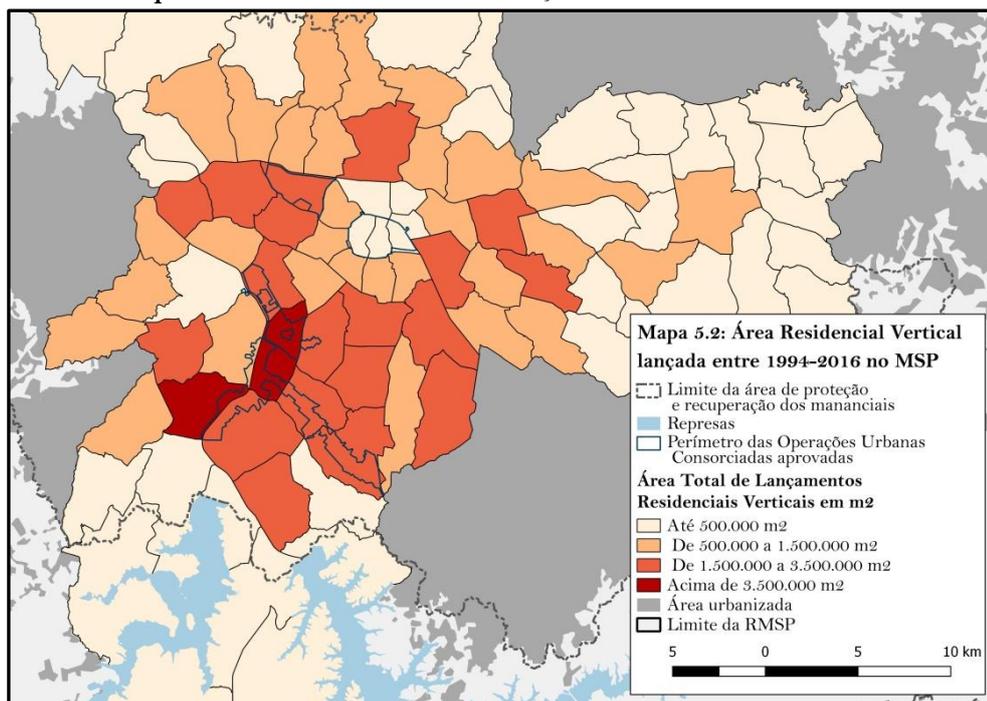
Ao compararmos o montante arrecadado nas operações urbanas entre 1995 e 2016 e o montante arrecadado pelo FUNDURB através da OODC desde 2002, conclui-se que para áreas adicionais equivalentes, as operações urbanas arrecadaram três vezes mais, pois enquanto a OODC arrecadou 2,4 bilhões de reais por 6,3 milhões de metros quadrados adicionais, a um valor médio de 385,81 reais por metro quadrado, as OU arrecadaram 7,3 bilhões de reais para 6,2 milhões de metros quadrados, a um valor médio de 1.183,90¹⁹⁸.

Ao considerarmos as áreas para investimento dos recursos arrecadados, chega-se a conclusão que a Prefeitura dispõe nas operações urbanas de um montante de 7,3 bilhões de reais para ser gasto em apenas 3% da área urbanizada da cidade (porcentagem equivalente a soma das áreas individuais de cada operação urbana que é de 3.143 hectares em 100 mil de área urbanizada) e de 2,4 bilhões de reais para gastar nos restantes 97%.

Dessa forma, a Prefeitura dispõe de cem vezes mais recursos para cada metro quadrado de área das operações urbanas do que para cada metro quadrado do restante da cidade. Isso demonstra o tremendo efeito concentrador de recursos e da extrema regressividade fiscal que esse instrumento urbanístico representa, reificando a prática histórica de concentração de investimentos públicos nas áreas mais ricas da cidade, acirrando as disparidades socioambientais.

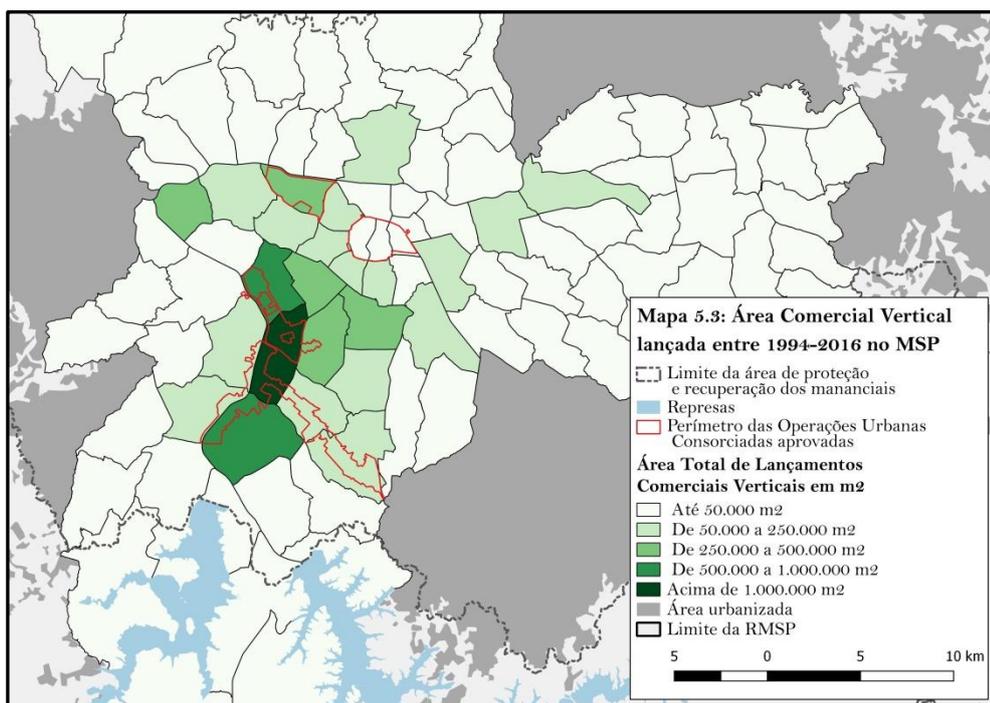
¹⁹⁸ Esses dados foram calculados a partir dos cadernos das operações urbanas consorciadas, desenvolvidos pela Diretoria de Gestão das Operações Urbanas da SP Urbanismo e do Relatório da Situação Geral de Processos da OODC, todos disponíveis na página do sítio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/>>. Acesso em: 1 mai. 2018.

Mapa 5.3: Área residencial vertical lançada entre 1995 e 2016 no MSP



Fonte: Mapa elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE tabulados pela SMUL¹⁹⁹ sobre base do CESAD, 2002, EMLASA, 2010 e São Paulo, 2016c.

Mapa 5.4: Área comercial vertical lançada entre 1995 e 2016 no MSP



Fonte: Mapa elaborado pelo autor a partir de dados da EMBRAESP tabulados pela SMUL²⁰⁰ sobre base do CESAD, 2002 e EMLASA, 2010 e São Paulo, 2016c.

¹⁹⁹ Dados da EMBRAESP, tabulados pela SMUL/Deinfo na Tabela “Área Total Lançada (em m²) dos Lançamentos Residenciais Verticais Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais 1992 a 2016”. Disponível em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/15_Area_total_lancada_em_m__dos_lancamentos_1992_10900.html>. Acesso em: 8 jun. 2018.

Dessa forma, as operações urbanas, ao contrário do que dizem os seus promotores, não representa um **ciclo virtuoso** de valorização do capital imobiliário, mas, ao contrário, um **ciclo vicioso**, pois quanto mais se arrecada, mais se investe em sua área, mais se valoriza e mais se arrecada novamente, num moto contínuo em descompasso total com o restante da cidade.

Além do que, as excepcionalidades criadas para as operações comprometem a ideia do processo de planejamento como um todo.

Como exemplo dessa questão, pegamos o recém-aprovado Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 (SÃO PAULO, 2014), defendido pela Prefeitura como um plano progressista por escolher como foco do desenvolvimento urbano as Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), regiões ao longo dos corredores de transporte de média e alta capacidade em que se prevê o adensamento populacional, a diversidade de usos e social.

Esse conceito de orientar o desenvolvimento ao longo dos eixos de transporte coletivo na verdade não é inovador, pois já vem sendo utilizado nos países centrais desde a década de 1930 e, no Brasil, a cidade de Curitiba foi pioneira em ter adotado esses princípios na década de 1960. Mesmo em São Paulo, vários planos propuseram o desenvolvimento ao longo dos corredores de transporte, sem lograr muito êxito.

Porém, o conceito adotado no Plano de 2014 já nasceu morto, pois, se as ZEU deveriam ser os principais eixos de desenvolvimento da cidade, é completamente incoerente que as suas regras não sejam válidas no interior das operações urbanas. Dessa forma, chega-se ao paradoxo de se ter um eixo que cruze por uma operação urbana e que tenha uma regra de orientação para os trechos anterior e posterior a essa, e que no interior dessa, a regra seja definida pela regra da operação urbana.

Com relação aos investimentos realizados com os recursos advindos das operações urbanas, percebe-se também o reforço ao planejamento excludente paulistano em dois aspectos, conforme tabela 5.8. Em primeiro lugar, no privilégio ao setor da construção civil pesada e à elite motorizada, através da implantação de grandes obras viárias, representando 43% do total gasto. Nesse aspecto, vale a pena ressaltar a construção do Complexo Viário Real Parque na OUCAE, obra que gastou mais de 200 milhões de reais e

²⁰⁰ Dados da Embraesp, tabulados pela SMUL/Deinfo na Tabela “Área Total Lançada (em m²) dos Lançamentos Comerciais Verticais Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais 1992 a 2016”. Disponível em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/15_Area_total_lancada_m_dos_lancamentos_com_1992_10901.html. Acesso em: 8 Jun. 2018.

que não previa a circulação de ônibus pela ponte estaiada, nem contava com calçada ou ciclovia, sendo exclusiva para automóveis.

Tabela 5.8: Divisão de gastos por tipo de obra nas Operações Urbanas em milhões de R\$

SAÍDAS	OUCFL	OUCAE	OUC	OUCAB	TOTAL	%
Obras e Serviços	941	1.325	3	235	2.504	43%
Desapropriação	271	1.193	4	14	1.482	26%
Construção de HIS	325	450	0	2	777	13%
Transporte Coletivo	200	390	0	0	590	10%
Taxa de Administração	105	205	3	41	354	6%
Outros	10	35	0	1	46	1%
Requalificação do Espaço Público	0	0	11	0	11	0%
Projetos	0	0	4	4	8	0%
TOTAL	1.852	3.599	25	297	5.773	100%

Fonte: SP Urbanismo, 2018a,b,c,d.

O segundo aspecto é transferência de uma enorme quantidade de recursos públicos para os proprietários fundiários, através das desapropriações, que foram responsáveis por nada menos que 26% do total dos gastos. Nesse aspecto é que se faz sentir o ciclo vicioso da operação urbana, pois, em função da sua constante valorização, o poder público precisa dispendir de cada vez mais dinheiro em desapropriação para a realização de suas obras.

Com relação às obras de transporte coletivo, principalmente da Linha 4 – Amarela do Metrô, a sua implantação resultou na elitização de espaços, anteriormente ocupados pelo comércio popular e atividades mundanas, que por meio de um grande projeto de renovação urbana, reorganização viária e remoção de linhas de ônibus ocasionou a transformação dessa área, tornando-a também atrativa ao capital imobiliário, conforme visto na seção sobre a OUCFL.

Por fim, os chamados gastos sociais com HIS e transporte coletivo foram responsáveis juntos por apenas 23% do total dos investimentos em todas as operações urbanas. Contudo, conforme visto nas experiências da OUCFL e OUCAE, a construção dos conjuntos residenciais de interesse social, onde anteriormente se localizavam favelas, tem resultado na expulsão de uma parcela da população pobre que ali se encontrava, quer seja pelo número inferior de unidades produzidas com relação às removidas, quer seja por um processo de valorização fundiária que as obras ocasionam.

Nesse aspecto as obras vão contra os interesses da própria comunidade, que preferia que fossem feitas obras de melhorias, do que o processo de renovação do tecido urbano.

Logicamente que essas obras de transformação desses assentamentos precários são coerentes com a estratégia de valorização dos capitais investidos, tanto público como privado.

Dessa forma, direta ou indiretamente, a implementação das operações urbanas consorciadas tem ocasionado um aumento da segregação socioespacial, pois com a valorização decorrente das obras, cada vez mais recursos são transferidos para os proprietários fundiários. Essa alta valorização imobiliária e a falta de efetivação de um programa de atendimento social mais amplo faz com que elas funcionem como um instrumento que aumenta a segregação socioespacial, “expulsando” a população de baixa renda.

Como exemplo, citamos a Operação Urbana Água Espreada, que retirou dez mil pessoas quando da construção da avenida e prevê a retirada de mais dez mil para a construção de um parque linear. Em que pese o fato dessa retirada ter ocorrido anteriormente à operação, para que ela fosse implementada da maneira que foi, essa população pobre teria de ser removida mais cedo ou mais tarde. Além do que os recursos estão se esgotando e até agora apenas 2.866 das unidades de HIS foram construídas ou estão em obras, contra uma previsão original de 8.500 unidades, revista posteriormente para 9.297.

Só para se ter uma ideia do que poderia ser feito com esses 7,2 bilhões de reais, em levantamento feito junto aos principais jornais e sites de comunicação dos órgãos públicos responsáveis pelas obras de mobilidade e de habitação social chegou-se às seguintes possibilidades:

1. Quatorze quilômetros de metrô, equivalente 1,2 vezes a Linha 5 – Lilás em construção, ao custo de R\$ 500 milhões por quilômetro;
2. Ou trinta e dois quilômetros de monotrilho, equivalente a quase duas Linha 17 – Ouro Jabaquara/ Morumbi, ao custo de R\$ 216 milhões por quilômetro;
3. Ou duzentos e cinquenta quilômetros de corredor de ônibus, equivalentes a dezessete corredores da Avenida Santo Amaro, ao custo de R\$ 28 milhões por quilômetro;
4. Ou de trinta a cinquenta mil unidades habitacionais de interesse social, equivalentes a vinte e duas favelas do Real Parque, ao custo entre R\$ 150 a 200 mil por unidade habitacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto neste trabalho, as recentes transformações políticas e econômicas que vem ocorrendo em escala mundial desde o final do século XX impactaram sobremaneira a teoria e a atuação prática sobre as cidades.

A ascensão do ideário neoliberal nos países centrais, como resposta à crise advinda do esgotamento do ciclo de expansão do capitalismo do Pós-Guerra, representou uma tentativa desesperada de manutenção dos níveis de acumulação anteriores. Isso implicou no desmantelamento do Estado do Bem-Estar Social e na relocação dos recursos investidos em políticas sociais para o fomento ao desenvolvimento dos negócios, numa clara opção de favorecimento à reprodução do capital em detrimento da reprodução da classe trabalhadora, resultando no aumento das disparidades sociais nesses países.

O discurso ideológico neoliberal da necessidade de criação das parceiras público-privadas, baseado na eficiência do mercado para solucionar a crise financeira do Estado, nada mais foi que uma simples retórica para justificar o desvio de uma grande quantidade de recursos públicos, pois o Estado Neoliberal se endividou ainda mais para continuar movendo a máquina de crescimento da economia capitalista, conforme visto na montagem do “*warfare state*” estadunidense na Administração Reagan.

As reformas econômicas promovidas por esse Estado através da desregulação dos mercados de capitais e do trabalho, diminuição de impostos sobre a renda e sobre os ganhos de capital, possibilitaram o surgimento do atual estágio de desenvolvimento capitalista sob a dominância do capital financeiro globalizado, sendo que o mercado imobiliário tem sido um dos setores preferidos para a atuação desse capital, ocasionando a reforma da política urbana.

Nessa área, a ascensão do neoliberalismo se deu através do surgimento do Planejamento Urbano Estratégico (PUE), baseado no discurso da limitação da capacidade do Estado de intervir em tempos de crise, da necessidade da parceria com a iniciativa privada e da competição entre cidades pelo capital financeiro flutuante, e através da adoção do empreendedorismo urbano e do financiamento aos Grandes Projetos Urbanos (GPU).

Logicamente, que as grandes intervenções urbanas já existiam antes, beneficiando os proprietários fundiários e a indústria da construção civil, porém, o que difere os GPU atuais das intervenções urbanas anteriores nos países centrais é a sua visão fragmentada

da cidade, criando condições de excepcionalidade em determinado local, considerado como lugar chave para a alteração do processo de “decadência urbana”, concentrando ali todos os esforços e investimentos, ao contrário da visão global e estruturante do período anterior.

Afinal de contas, as intervenções urbanas nos países centrais durante o período Moderno buscaram estruturar a cidade como um todo, expandindo suas redes de infraestrutura e equipamentos públicos à maior parte das localidades, conforme pôde ser visto nas atuações de Haussmann em Paris, com a expansão das redes de saneamento e de transportes, e de Moses em Nova Iorque, com a construção de grandes áreas verdes e de um grande parque de unidades de habitações públicas, parque esse que quase foi desmantelado por governos de retórica neoliberal muito recentemente.

Outra questão fundante é o papel do Estado e a sua relação com a iniciativa privada, vale dizer com o grande capital dos ramos financeiro-imobiliário e da construção civil. Se no período Moderno, o Estado capitaneava as ações públicas e os processos de renovação urbana, no atual período Neoliberal muitas vezes as decisões são definidas pela iniciativa privada, fazendo que o Estado abra mão do seu papel tradicional de coordenador e planejador desse processo.

Talvez o melhor exemplo paulistano desse fato tenha sido um candidato a prefeito de São Paulo na eleição de 2008 que adotou como plano de obras viárias de seu governo um pacote chamado *São Paulo por um trânsito melhor*, que havia sido elaborado pelo SINICESP (Sindicato de Indústrias da Construção Pesada do Estado de São Paulo), que representa as maiores empreiteiras do país.

Por outro lado, para a viabilização desses GPU é necessária a criação de excepcionalidades, através da flexibilização da legislação urbanística, e a eliminação da resistência dos grupos sociais afetados, através da diminuição dos mecanismos de controle social. Essas ações são justificadas em nome da reversão de uma pretensa situação de crise, mas na verdade seu objetivo é o de abrir mais espaço para a reprodução do capital financeiro mundializado através da promoção imobiliária.

Este trabalho demonstrou que é um dos principais motes ideológicos para a adoção dos conceitos do PUE e do GPU também não se justificou nos países centrais. No caso estudado, a promessa de que as grandes intervenções urbanas ocasionariam um efeito multiplicador (*trickle down*), que atenderia às necessidades de emprego e de renda para a população do seu entorno, não ocorreu. Pelo contrário, ficou claro que essas

transformações na política urbana não ocorrem sem que haja grandes beneficiários e perdedores com este processo, sendo que os principais beneficiários são os proprietários de terra e empreendedores imobiliários, ao passo que as demandas legítimas por emprego, moradia, saúde e educação da população local de baixa renda deixaram de ser supridas.

Pior, no longo prazo, essa população acaba por ser expulsa por um processo de elitização e valorização imobiliária, como pôde ser visto na experiência das Docas Londrinhas.

A crise habitacional que as metrópoles europeias vivem nesse momento, principalmente para as camadas de menor renda, é uma clara demonstração de quem ganha e quem perde com a ascensão do neoliberalismo na política urbana, pois a grande inversão de recursos na produção imobiliária de mercado, que elevou o preço dos imóveis em várias dessas cidades, ocorreu à custa da diminuição dos subsídios às políticas de habitação de interesse social.

Nesse aspecto, destacou-se o exemplo da Holanda, que já foi conhecida como o “paraíso dos planejadores”. Nesse país, conforme visto, o valor da isenção de impostos sobre os juros das hipotecas atingiu recentemente cinco vezes o valor do subsídio do Governo Central à habitação de interesse social. Essa medida e outras de caráter neoliberal ocasionaram a inversão na porcentagem de moradias alugadas de 60% para 30% do parque residencial entre 1995 e 2009, tornando a moradia própria o modo preponderante de ocupação para os estratos que tem renda para adquiri-la.

Se esses problemas ocorreram nos países centrais, onde, em função das condições privilegiadas de acumulação de capital em escala global, a reprodução da sociedade, como um todo, e da classe trabalhadora, em particular, chegou a níveis jamais vistos anteriormente, o que dizer dos países periféricos, aonde essas condições nunca chegaram a se desenvolver? Esse trabalho procurou explorar essas questões a partir do estudo de caso paulistano.

Conforme analisado por este trabalho, o fato do Brasil ter se inserido de maneira subalterna no sistema capitalista fez com que as condições de reprodução da sociedade jamais atingissem os níveis das condições dos países centrais, se refletindo em todos os setores da vida nacional, mas, sobretudo, na produção do espaço. A concentração dos escassos capitais acumulados, públicos e privados, nas áreas de moradia e de trabalho da elite ocorreu em detrimento das áreas ocupadas pelas populações de menor renda,

resultando em enormes déficits sociais em infraestrutura e equipamentos públicos e na enorme precariedade urbana e habitacional dessas áreas.

Apesar do surgimento do urbanismo e do planejamento urbano modernos como campo de atuação e reflexão do Estado nas cidades brasileiras ter ocorrido ainda no final do Século XIX e início do século XX, pouco foi feito para a reversão ou alteração desse fenômeno, pois em função do descolamento das ideias e modelos de desenvolvimento transferidos dos países centrais, o resultado de sua aplicação nos países periféricos é apenas um arremedo do que ocorreu naqueles países, ficando apenas no campo do discurso.

Nesse aspecto, o estudo de caso paulistano foi emblemático, pois apesar de toda a discussão que vinha ocorrendo desde a década de 1930 sobre a importância do plano diretor, enquanto instrumento norteador da ação do Estado no urbano, a estruturação do sistema de planejamento no interior do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Obras, primeiro órgão municipal criado com a competência de planejar a cidade, ocorreu em cima da construção do zoneamento e das grandes obras viárias. Mesmo após a década de 1960, com todas as discussões acerca da problemática social nas análises do processo de urbanização, com a criação de um órgão específico para o planejamento da cidade (primeiro COGEP e depois SEMPLA) e a consequente elaboração e promulgação dos primeiros planos diretores na década de 1970, a prática do planejamento continuou sendo a mesma.

Assim sendo, a consolidação do planejamento urbano ao longo do Século XX na cidade de São Paulo ocorreu na maior parte das vezes reforçando os privilégios à sua elite, seja pela criação de uma legislação urbanística exclusiva protegendo seus bairros residenciais, seja na abertura de frentes de expansão para o capital imobiliário através do zoneamento ou alteração deste, seja pela implantação do urbanismo rodoviarista para atender a sua demanda de mobilidade. Enquanto isso, a maior parte da população pobre da cidade continuou sendo “expulsa” para a periferia cada vez mais extrema, morando em condições precárias de habitabilidade e mobilidade, muitas vezes em áreas de fragilidade ambiental, com enormes déficits de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

A crise econômica dos anos 1980 só fez aumentar as características regressivas desse *modus operandi* do sistema de planejamento, pois, apesar de todas as discussões iniciadas três décadas antes, que trouxeram os problemas sociais para o cerne da questão urbana, foi justamente a partir dessa época que o discurso e as práticas urbanas neoliberais começaram a se afirmar na política urbana paulistana.

Em que pese o fato de vários instrumentos terem sido pensados nesse período com o intuito de recuperar o déficit social urbano acumulado, na prática, a sua aplicação acabou reforçando a concentração de investimentos e de esforços do poder público nas áreas habitadas ou frequentadas pela população de alta renda. É o caso dos instrumentos tratados nos capítulos 4 e 5 desta tese.

A proposição inicial do Solo Criado na década de 1970, que se baseou no instrumento francês *Plafond Legal de Densité*, tinha como objetivo inicial a recuperação de parte dos investimentos públicos no processo de urbanização através da cobrança dos direitos de construir dos empreendedores imobiliários com o intuito de criar um fundo para ser investido no desenvolvimento urbano, procurando reverter o déficit social acumulado. Conforme visto, essa ideia foi defendida por vários urbanistas e secretários de planejamento e incorporadas no texto de vários planos diretores.

Contudo, a aplicação prática desse instrumento acabou ocorrendo pela primeira vez na implementação das operações interligadas, que, se por um lado aumentaram a possibilidade de investimentos na construção de unidades de habitação de interesse social, por outro, aumentaram também as disparidades socioambientais, pois a maioria dos empreendimentos habitacionais viabilizados com os recursos advindos da aplicação desse instrumento foi construída nas áreas periféricas da cidade, onde o terreno era mais barato, conforme visto no trabalho de Van Wilderode. Além do que, a utilização desse instrumento concedeu poderes excepcionais ao Poder Executivo e foi permeada de irregularidades que ocasionaram a sua suspensão pelo Poder Judiciário e a sua investigação pelo Poder Legislativo.

Por outro lado, a ideia da prefeitura ter um papel mais ativo no processo urbano, assumindo responsabilidades como agente promotor de operações de urbanização e reurbanização também vinha sendo defendida desde a década de 1970, como pode ser visto no estudo *Região Metropolitana de São Paulo – Diagnóstico 75* da EMPLASA. A pesquisa dos instrumentos internacionais no período, com ênfase na *Zone d'Aménagement Concerté* francesa, tanto por essa empresa como pela COGEP, influenciaram na proposição de instrumentos semelhantes para atuação da municipalidade em áreas consideradas estratégicas para a cidade, na expectativa de ocasionar transformações urbanísticas e obter os benefícios econômicos oriundos da “mais-valia” gerada pela urbanização.

Essa ideia está no cerne da criação da EMURB, cujo objetivo original era de contratar as obras necessárias e promover a reurbanização das áreas afetadas pela construção do metrô, cuja companhia naquele momento pertencia à municipalidade, e

recuperar parte dos investimentos públicos nesse processo atuando como agente imobiliário.

A transferência do Metrô para o Estado acabou por tirar parte das funções da EMURB, porém a ideia de uma empresa que coordenasse os processos de reurbanização e recuperasse as “mais-valias” advindas do processo imobiliário continuou com outros projetos da municipalidade e foi fortemente retomada com as operações urbanas. Sendo a EMURB uma empresa pública de capital misto, a sua constituição ainda na década de 1970 se deu para agilizar a contratação de obras para execução das suas atividades-fim, quais sejam, a reurbanização de áreas em processo de transformação, ou em vias de deterioração, a urbanização de áreas não ocupadas, a recuperação e reciclagem de edifícios em processo de deterioração, ou de inadequação de uso, do ponto de vista urbano.

Pelo mesmo fato de ser uma empresa e não uma autarquia pública direta era importante para a empresa contar com uma fonte de recursos constante para viabilizar sua existência. Nesse aspecto, a apresentação *Balanco da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano: gestão 2013/2106* da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (sucessora da SEMPLA), ocorrida no âmbito da 43ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana do dia 15 de dezembro de 2016, foi bastante elucidativa da importância que as operações urbanas passaram a ter para a SP Urbanismo (empresa que junto com a SP Obras resultou da divisão da EMURB), pois segundo essa apresentação a gestão das operações urbanas respondem por aproximadamente 60% das receitas da empresa.

Esse fato também justifica o embate em determinados momentos de seus técnicos com os técnicos do órgão de planejamento ao qual a empresa é vinculada (COGEP ou SEMPLA) e a disputa entre eles na definição das operações urbanas, conforme visto na seção sobre a Administração Marta Suplicy.

Com relação às influências estrangeiras na formulação dos instrumentos urbanísticos, ficou comprovado que o intercâmbio de ideias no período estudado foi bastante intenso, com destaque para as relações com Estados Unidos, França e Canadá. Esse intercâmbio que ocorria anteriormente através das consultorias de empresas ou consultores estrangeiros na elaboração dos planos (Moses e o consórcio do PUB), passou a ocorrer no período estudado através de convênios entre prefeituras e órgãos de planejamento de cidades do exterior (Paris e Toronto), e a consequente viagem de técnicos da prefeitura paulistana para conhecer as experiências do exterior e a vinda de

técnicos dos órgãos estrangeiros com “expertise” em determinados assuntos para “ensinar” como implementar os instrumentos urbanísticos.

Outra questão importante analisada por esse trabalho foi como o ideário socialdemocrata no discurso da municipalidade foi sendo substituído pelo neoliberal. Se na formulação inicial dos instrumentos urbanísticos estudados, principalmente o Solo Criado, estava o objetivo redistributivo da recuperação de parte dos investimentos públicos no processo de urbanização visando a recuperação do déficit social urbano, com o passar do tempo ele foi sendo substituído pela ideia neoliberal do projeto autofinanciado da operação urbana, com grande apoio e influência de atores vinculados ao setor financeiro-imobiliário. Para o fortalecimento dessa ideia da “participação da iniciativa privada no processo de urbanização”, muito contribuiu o discurso da dificuldade de obtenção de recursos públicos para fazer frente às necessidades da cidade, principalmente em tempos de crise econômica, que surge na primeira ideia de operação urbana ainda em 1985 e é enfatizado desde então.

Na avaliação de implementação das operações urbanas em São Paulo no capítulo 5, essa influência na sua formulação e definição ficou demonstrada pela atuação de atores externos aos órgãos de planejamento, alguns deles fortemente vinculados ao mercado imobiliário, como no caso do arquiteto Júlio Neves ou de Luiz Fernando Pompeia (presidente da EMBRAESP), outros vinculados ao mercado financeiro, como no caso do secretário Marcos Cintra e de Henrique Meirelles (presidente da Associação Viva o Centro).

A atuação desses atores da iniciativa privada foi fundamental para direcionar a forma como as operações urbanas foram sendo implementadas em São Paulo, contando para isso com o apoio das administrações de prefeitos conservadores como Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta. Contudo, é interessante notar que, apesar da implementação desses instrumentos ter sido feita nessas gestões, boa parte da formulação inicial desses instrumentos foi desenvolvida em administrações progressistas, como as dos prefeitos Mário Covas, Luiza Erundina e Marta Suplicy. Nesse aspecto, destaca-se o papel fundamental de seus secretários de planejamento, Jorge Wilhelm e Paul Singer, que tinham a convicção da importância do papel do setor imobiliário na cidade e que viam nisso muito mais uma oportunidade do que uma ameaça.

Contudo, há de se ressaltar que a dinâmica do processo imobiliário no período em que eles foram secretários era bastante distinto do recente e que em nenhum momento eles defenderam a concentração dos recursos apenas nas regiões das operações urbanas.

Da análise da implementação de todas as operações urbanas em conjunto ficou comprovado o caráter altamente regressivo e excludente da utilização desse instrumento em São Paulo pela enorme concentração de recursos e investimentos nas áreas habitadas e/ou frequentadas pela elite, que interessam ao mercado imobiliário e pelos processos de “expulsão” forçada ou espontânea da população de menor renda dessas áreas.

O fato da Prefeitura de São Paulo dispor de cem vezes mais recursos para cada metro quadrado de área das operações urbanas do que para cada metro quadrado do restante da cidade demonstra o tremendo efeito concentrador de recursos e a extrema regressividade fiscal que esse instrumento urbanístico representa, reificando a prática histórica de concentração de investimentos públicos nas áreas mais ricas da cidade, acirrando as disparidades socioambientais, corroborando a tese de Villaça.

O próprio *modus operandi* das operações reifica a prática do planejamento paulistano, vinculada ao trinômio grandes obras viárias-alteração dos índices urbanísticos-grandes empreendimentos imobiliários. Tivesse a implementação das operações urbanas sido diferente, vinculada a implantação das linhas de metrô, como são esses tipos de operações em outras cidade do mundo, e para o que, afinal de contas, a EMURB foi criada, os resultados talvez pudessem ter sido diferentes.

Ao compararmos a implementação das operações urbanas em São Paulo com a literatura internacional sobre os Grandes Projetos Urbanos concluímos que elas apresentam muitas similaridades. Em primeiro lugar a proposição das operações urbanas em São Paulo também foi justificada pela necessidade de buscar novas formas de financiamento para o desenvolvimento urbano junto à iniciativa privada frente à crise econômica. Contudo, no caso paulistano não foi necessária a justificativa para a concentração de uma grande quantidade de recursos no interior do perímetro desses projetos, pois, de acordo com o Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados por uma operação urbana têm que obrigatoriamente serem gastos no seu interior.

O discurso do GPU como oportunidade para a cidade conseguir investimentos e empregos em um período de forte competição em função da globalização foi utilizado parcialmente, principalmente na época das discussões sobre a “Cidade Global” na década de 1990. Nesse período, foi possível constatar em documentos oficiais das Operações Urbanas Faria Lima e Centro o discurso sobre a necessidade de atualização do parque edilício de edifícios de escritório local como forma de posicionar a cidade no contexto da competição global por atrair sedes locais de empresas transnacionais.

A participação focalizada dos atores que importam no processo também ocorreu em São Paulo, tanto na formulação das OUC, quanto na sua implementação, pois, conforme visto, a participação da sociedade civil nos seus conselhos gestores é composta pela maioria de representantes da classe empresarial e de profissionais liberais.

A flexibilidade regulatória, possibilitando um diferencial com relação às demais áreas da cidade, com o intuito de se criar um ambiente favorável à atração dos investimentos, também foi um expediente utilizado. Nesse aspecto, o melhor exemplo talvez seja o da Operação Urbana Centro, em cujo interior o coeficiente de aproveitamento das novas edificações poderia chegar a doze vezes a área do terreno, três vezes mais que o máximo permitido em outras áreas no restante da cidade, em que pese o fato de não ter se constituído como atrativo suficiente para o mercado imobiliário.

Com relação às transformações significativas no uso, ocupação e valor do solo e a quantidade de recursos envolvidos muito superior àqueles definidos por Altshuler e Luberoff, as experiências das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada apresentam os parâmetros suficientes para serem definidas como um GPU.

Dessa forma, pode-se concluir que a experiência de implementação das operações urbanas em São Paulo configurou-se como um tipo de GPU paulistano, e como resultado dessa experiência tem ocorrido o aumento das diferenciações socioespaciais da cidade, intensificando processos negativos de segregação social e em nada contribuindo para a redução dos enormes déficits sociais históricos, típicos de uma cidade periférica do capitalismo global. Assim sendo, a sua adoção não representou uma ruptura do modelo de desenvolvimento urbano existente, mas, pelo contrário, o acirramento de uma urbanização extremamente desigual.

Alguns pontos, contudo, ficaram em aberto. A influência que as grandes empreiteiras tiveram na definição das obras vinculadas a essas operações não foi muito explorada nesse trabalho, sendo que aí se abre uma possibilidade de continuidade dessa pesquisa, tendo em vista o fato de que essas empresas foram de 1997 a 2016 as principais financiadoras das campanhas dos candidatos à eleição de cargo público, no caso, os prefeitos. Outra questão importante teria sido um cotejamento maior entre os diversos períodos estudados a partir de 1975 com as dinâmicas econômica e imobiliária pela qual a cidade e o país passavam, com destaque para a possível financeirização do processo imobiliário recente. E por fim, a análise da continuidade do estudo do discurso e da implementação das operações urbanas nas administrações recentes: José Serra (2005-2006), Gilberto Kassab (2006-2012) e Fernando Haddad (2013-2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERCROMBIE, P. **Greater London Plan 1944**. Londres: Her Majesty Stationery Office, 1944.

ABLAS, L. São Paulo: cidade mundial ou metrópole subdesenvolvida? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 45-49, abr./jun. 1993.

ABREU, M. D. P. British Business in Brazil: Maturity and Demise (1850-1950). **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 383-413, out./dez. 2000.

AFFONSECA E SILVA, J. R. et al. Estudo para Regulamentação do Uso e Ocupação do Solo na Zona Metrô-Leste. In: **COGEP Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos**: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos. São Paulo: Coordenadoria Geral de Planejamento, 1979. p. 47-60.

AFFONSO, R. A crise da Federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

ALMEIDA, R. Notícias: Pompeia, da Embraesp, morre em acidente. **PiniWeb**, 2000. Disponível em: <<http://piniweb17.pini.com.br/construcao/noticias/pompeia-da-embraesp-morre-em-acidente-83678-1.aspx>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. **Mega-projects**: the changing politics of urban public investment. Washington: The Brookings Institution, 2003.

ANELLI, R. L. S. Urbanização em rede: os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da EMURB (1972-82). **Arquitextos**, Set. 2007. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/204>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

ANTONUCCI, D. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. In: SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos para São Paulo no século XX. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002a. p. 162-175.

ANTONUCCI, D. SAGMACS: o estudo que fez escola. In: SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002b. p. 96-107.

AZEVEDO NETTO, D. T. **Diagnóstico 75 - RMSP - Condições Urbanas**: Uso do Solo. São Paulo: GEGRAN, 1975.

AZEVEDO NETTO, D. T. **O Jogo das Interligadas**: uma política pública em avaliação: a Lei n. 10.209/86 do Município de São Paulo 1986-1993. 1994. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração do Estado de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.

AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O "solo criado". **CJ Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 9-11, abr. 1977.

BÁEZ, J. et al. Poverty and shared prosperity in Brazil: Where to next? In: CORD, L.; GENONI, M. E. R.-C. C. **Shared prosperity and poverty eradication in Latin America and the Caribbean**. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2015. p. 65-98.

BARCELONA (CIDADE). **Pla Estratègic, Econòmic i Social Barcelona 2000**. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1990.

BATISTA, J. C. O Setor Externo Brasileiro no Século XX. In: IBGE **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 429-463.

BECKER, B.; EGLER, C. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BENEVOLO, L. **História da Cidade**. 3a. ed. São Paulo: Editora Perspectiva SA, 1999.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **Centro de Estudos Rurais e Urbanos**, São Paulo, v. 9, p. 65-85, 1976.

BONDUKI, N. G. Avaliação das Operações Interligadas como instrumento de captação de recursos para a habitação social em São Paulo (1987/1992). In: SANTOS JÚNIOR, M. **Finanças locais e regionais**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 1996. p. 81-102.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 1998.

BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local & Global: management of cities in the information age**. Londres: Earthscan Publications Ltd, 1997.

BRASIL. Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. **Portal da Legislação. Governo Federal**, 1850a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM581.htm>. Acesso em: 26 ag. 2016.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Portal da Legislação. Governo Federal**, 1850b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 26 ag. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH). **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 ag. 1964. 8.089-8.090.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979)**. Brasília: Presidência da República, 1974.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. 1-5.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRITO, F. R. S. **Melhoramentos do Rio Tietê em São Paulo**. São Paulo: Secção de Obras d'O Estado de S. Paulo, 1926.

BROWNILL, S. **Developing London Docklands: another great planning disaster?** Londres: Sage Publications, 1990.

BRUNA, G. C.; ORNSTEIN, S. W. Revitalização comercial ou renovação do ambiente construído? **Sinopses**, São Paulo, n. 14, p. 34-42, dez. 1990.

BUKHARIN, N. I. **Economie mondiale et l'Imperialisme**. Paris: Editions Sociales Internationales, 1928.

CAMARGO, M. I. Mudanças na Z2: as posições divergentes de Jorge Wilhelm e Cândido Malta. **Projeto**, São Paulo, n. 59, p. 24-25, jan. 1984.

CAMPOS FILHO, C. M. **A Grande São Paulo: trabalhos e entrevistas de 1965 a 1973**. São Paulo: FAUUSP, 1978.

CAMPOS FILHO, C. M. Política de Controle de Uso e Ocupação do Solo; Política de Preservação de Bens Culturais e Paisagísticos: Introdução. In: **COGEP Política de controle de uso e ocupação do solo; Política de preservação de bens culturais e paisagísticos**: Estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes; Estudo de instrumentos novos. São Paulo: COGEP, 1979. p. 3-12.

CAMPOS FILHO, C. M. **Entrevista de Cândido Malta Campos Filho**. [28 set. 2016]. Entrevistador: Eduardo Alberto Cusce Nobre, 2016. Um arquivo em mp3 (90 minutos).

CANADA. PROVÍNCIA DE ONTÁRIO. Planning Act, R.S.O. 1990, Chapter 13. **Government of Ontario**, 1990. Disponível em: <<https://www.ontario.ca/laws/statute/90p13#BK59>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

CARDOSO, A.; MOREIRA, T. **Balanço da Política Municipal de Habitação: 2001-2003**. São Paulo: Instituto Pólis: PUC-SP, 2004.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CASTELLS, M. **La question urbaine**. Paris: François Maspero, 1972.

CASTELLS, M. **The informational city**: information, technology, economic restructuring, and the urban-regional process. Oxford: Blackwell, 1989.

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

CESAD. SEÇÃO TÉCNICA DE GEOINFORMAÇÃO E PRODUÇÃO DE BASES DIGITAIS DA FAUUSP. **RMSP - Mancha Urbana 2002 - MapInfo TAB**. São Paulo: CESAD, 2002. Arquivo `mancha_urbanizada_rmsp_mapinfo.zip`. Disponível em <<http://cesadweb.fau.usp.br/>>. Acesso em: 12 out. 2016.

CHAUÍ, M. S. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

CHESNAIS, F. A fisionomia das crises do Regime de Acumulação sob Dominância Financeira. **Novos Estudos CEBRAP**, p. 21-53, 1998.

CINTRA, M. O Cepac é alternativa para as prefeituras. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 6 mar. 2001.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Origem e Destino 2007**: Região Metropolitana de São Paulo. Síntese das informações. São Paulo: METRÔ, 2008.

CONTADOR, J. C. Um modelo para propiciar equilíbrio urbano. **CJ Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 82-89, abr. 1977.

CORTI, M. Jorge Wilhelm: Entrevista, São Paulo. **Vitruvius**, 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/06.021/3318>>. Acesso em: 9 mai. 2018.

COSTA, L. C. **Plano Diretor**: um personagem a procura de seus autores. 1994. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

COSTONIS, J. J. **The Space Adrift**: Landmark Preservations and the Market Place. Champaign: University of Illinois Press, 1974.

CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. **Grandes projetos urbanos**: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda, 2013.

- CULLEN, G. **Townscape**. Londres: Architectural Press, 1961.
- CULLINGWORTH, B.; CAVES, R. **Planning in the USA: policies, issues and processes**. Nova Iorque: Routledge, 2003.
- CULLINGWORTH, J. B.; NADIN, V. **Town and Country Planning in Britain**. 11a. ed. Londres: Routledge, 1994.
- D'ANDREA, T. O real panorama da polis: conflitos na produção do espaço em favelas localizadas em bairros de elite de São Paulo. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, v. 19, n. 31, p. 44-65, 2012.
- DAVIES, C. Critique: On the waterfront. **Progressive Architecture**, v. 73, n. 4, p. 122-124, Abr. 1992.
- DCC. DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE. **The Docklands Experiment: A critical review of eight years of the London Docklands Development Corporation**. Londres: DCC, 1990.
- DEÁK, C. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Anna Blume, 2016.
- DOS SANTOS, T. **El nuevo carater della dependencia**. Santiago: Centro de Estudios Socioeconómicos, 1967.
- DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- EMPLASA. **Programa de Operações Urbanas na Região Metropolitana de São Paulo e papel da Emplasa**. São Paulo: Secretaria de Negócios Metropolitanos: EMLPASA, 1976.
- EMPLASA. **Agenda Metropolitana: agenda para o desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: EMLPASA, 2004.
- EMPLASA. **RMSP - Base Cartográfica - ESRI Shape**. São Paulo: EMLPASA, 2010. Arquivo base_cartografica_esri_shape.zip. Escala 1:100.000. Disponível em: Acesso: 12 out. 2016.
- EMURB. **Estudo de Impacto Ambiental do Projeto de Via Expressa e Operação Urbana Água Espreada**. São Paulo: Empresa Municipal de Urbanização: JNS Engenharia, Consultoria e Gerenciamento SC Ltda, 1996.
- EMURB. **Programa Ação Centro: requalificação urbana dos Distritos Sé e República**. Empresa Municipal de Urbanização. São Paulo, p. Em CD-rom. 2004.

EMURB. **Prospecto de Registo da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. São Paulo: EMURB, 2008.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de Rosa Camargo Artigas e Reginaldo Forti. 2a. ed. São Paulo: Global, 1985.

ERNEST Robert de Carvalho Mange: **Urbanista - Encontros**. Direção: Roberto Moreira. [S.l.]: Itáu Cultural. Disponível em: Acesso em: 4 out. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Table 7.1 - Federal Debt by the end of the year: 1940-2021. **The White House. Office of Management and Budget**, 2015. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/hist07z1.xls>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

FAINSTEIN, S. Promoting Economic Development: Urban Planning in the United States and Great Britain. **Journal of the American Planning Association**, v. 57, n. 1, p. 22-33, inverno 1991.

FAINSTEIN, S. **The City Builders: property, politics and planning in London and New York**. Oxford: Blacwell Publishers, 1994.

FAINSTEIN, S. Mega-projects in New York, London and Amsterdam. **International Journal of Urban and Regional Research**, Oxford, v. 32, n. 4, p. 768-785, 2009.

FELDMAN, S. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: EDUSP: FAPESP, 2005.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

FERREIRA, J. S. W. **São Paulo: o mito da cidade Global**. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FERREIRA, J. S. W.; FIX, M. A urbanização e o falso milagre do Cepac. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2001. 3.

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

FIX, M. **São Paulo Cidade Mundial: Fundamentos financeiros de uma miragem**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. Plano Diretor desagradou construtores e sem-teto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 jan. 1991. Cotidiano - 3.

FOLHA DE SÃO PAULO. Cortiço escondia arcos do Bexiga. **Folha de S. Paulo**, 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2607200027.htm>>. Acesso em: 1 ag. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Reprovação de Pitta é recorde. **Folha de S. Paulo**, 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1311200002.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

FRANÇA. Loi n° 67-1253 de 30 décembre 1967. Loi d'orientation foncière. **Journal Officiel de la République Française**, Paris, 3 jan. 1968. 3-13.

FRANÇA. Loi n° 1975-1328 de 31 décembre 1975. Portant réformé de la politique foncière. **Journal Officiel de la République Française**, Paris, 3 jan. 1976. 132-140.

FRANCO, H. **Modernização e melhoramentos urbanos em São Paulo** : a gestão do presidente de província João Theodoro (1872-1875). 2002. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

FRANK, A. G. The Development of Underdevelopment. In: RHODES, R. **Imperialism and Underdevelopment**. Nova York: Monthly Review Press, 1966. p. 4-17.

FRANK, A. G. **Capitalism and underdevelopment in Latin America**: historical studies of Chile and Brazil. Nova Iorque: New York Monthly Review Press, 1967.

FREITAS, R. Maluf superfaturou R\$ 432,5 mi, diz CPI. **Folha de S. Paulo**, 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u23995.shtml>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

FRIEDMANN, J. The World City Hipotesis. **Development and change**, v. 17, n. 1, p. 69-83, jan. 1986.

FRIEDMANN, J.; WOLFF, G. World city formation: an agenda for research and action. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 6, n. 3, p. 309-344, set. 1982.

FRIENDLY, A. Land Value Capture and Social Benefits: Toronto and São Paulo compared. **IFMG Papers on Municipal Finance and Governance**, Toronto, n. 33, p. 1-49, 2017.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32a. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GEGRAN. **Diagnóstico 75 - Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Negócios Metropolitanos: GEGRAN, 1975.

GLAESER, E. Great cities need great builders. **The New York Sun**, 17 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.nysun.com/arts/great-cities-need-great-builders/47012/>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

GOHN, M. G. **Reivindicações populares urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982.

GORDON, D. Financing Waterfront Regeneration. **Journal of the American Planning Association**, v. 63, n. 2, p. 244-265, primavera 1997.

GOSLING, D. **Gordon Cullen: visions of urban design**. Londres: Academy Group, 1996.

GÜELL, J. M. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

HALL, P. G. **The world cities**. Londres: World University Library, Weidenfeld & Nicolson, 1966.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. **Geografiska Annaler. Series B, Human Geography**, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989a.

HARVEY, D. **The Condition of Postmodernity: an Enquire into the Origins of Cultural Change**. Oxford: Blackwell, 1989b.

HARVEY, D. **Paris, capital of modernity**. Nova Iorque: Routledge, 2003.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005a.

HARVEY, D. A reinvenção da geografia: uma entrevista com os editores da New Left Review. In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005b. p. 15-40.

HATTON, B. The development of London's Docklands. **Lotus International**, Londres, n. 67, p. 55-89, dez. 1990.

HECK, E. R. B. G. **A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001**. 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

HEWITT, W. E. The Role of International Municipal Cooperation in Housing Development: the Toronto-São Paulo example. **Habitat International**, Vancouver, v. 22, n. 4, p. 411-427, dez. 1998.

HILL, R.; FEAGIN, J. Detroit and Houston: two cities in a global perspective. In: SMITH, M.; FEAGIN, J. **The Capitalist City: Global restructuring and community politics**. Oxford: Blackwell, 1987. p. 155-177.

HIRATA, T. No Real Parque, novos prédios dividem espaço com Cohab. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 set. 2015. Especial Morar 10.

HOLANDA, S. B. D. **Raízes do Brasil**. 6a. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1971.

HOOGVELT, A. **Globalization and the Postcolonial World: the New Political Economy of Development**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

IBGE. **Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1988**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

IBGE. **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IGREJA CATÓLICA. ARCEBISPADO DA BAHIA. SINODOS, 1707. **Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia. feytas, e ordenadas pelo ilusstrissimo, e reverendissimo senhor D. Sebastião Monteyro da Vide, Arcebispo do dito Arcebispado e do Conselho de Sua Magestade**. Coimbra: Real Collegio das Artes da Comp. de Jesus, 1720. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222291>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

JACQUES, P. B.; PEREIRA, M. S. **Cronologia do Pensamento Urbanístico, 2007**. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

JUDD, D.; PARKINSON, M. **Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe**. Newburry: Sage Publications, 1990.

KUZNIR, M. **Urbanismo sem calçadas: a recente produção do espaço urbano no bairro paulistano da Água Branca. 2005**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

L'ASSOCIATION DÉVELOPPEMENT ET CIVILISATIONS LEBRET-IRFED. Louis-Joseph Lebre. **DCLI - Centre International Lebre-Irfed, 2009**. Disponível em: <<http://www.lebret-irfed.org/spip.php?article4>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

LAGONEGRO, M. A. **Metrópole sem metrô: transporte público, rodoviarismo e populismo em São Paulo (1955-1965)**. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

LAMPARELLI, C. M. Entrevista realizada pela Profª. Maria Cristina Leme ao Prof. Celso Monteiro Lamparelli (FAU-USP), São Paulo, 2000. **CECI Educação, 2000**. Disponível em: <http://www.cecieducacao.net.br/acervobaltar/pdf/3_Entrevista_Celso_Lamparelli.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2017.

LANGENBUCH, J. R. **A Estruturação da Grande São Paulo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

- LEÃO, M. L. **O metropolitano de São Paulo**. São Paulo: S.N., 1945.
- LEBRET, L. J. **Princípios para ação**. São Paulo: Editora Sal, 1952.
- LEFÈVRE, J. E. A. **Entrevista de José Eduardo de Assis Lefèvre**. [25 abr. 2017]. Entrevistador: Eduardo Alberto Cusce Nobre, 2017. Cinco arquivos em mp3 (115 minutos).
- LEME, M. C. S. **ReVisão do Plano de Avenidas: um estudo do planejamento urbano em São Paulo**. 1991. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- LEME, M. C. S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. C. S. **Urbanismo no Brasil - 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999. p. 20-38.
- LEME, M. C. S. **Formação do Urbanismo em São Paulo como campo do conhecimento e área de atuação profissional**. 2000. Tese (Livre-Docência em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2000.
- LEME, M. C. S. Oportunidades e circunstâncias nas viagens de dois especialistas estrangeiros para a formação do urbanismo no Brasil. In: SOUZA, C. F. **Ideias em circulação na construção das cidades**. Porto Alegre: Marcavizual / PROPUR/ PROPAR, 2014. p. 119-148.
- LENIN, V. I. **L'Impérialisme: dernière étape du capitalisme**. Paris: Librairie de l'Humanité, 1925.
- LEON PINELO, A. R.; SOLÓRZANO PEREIRA, J. **Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias**, 1680. Disponível em: <<http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/rldi.html>>. Acesso em: 13 abr. 2017.
- LOFLIN, J. J. et al. Historic Preservation in the American City: A New York Case Study. **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 36, n. 3, p. 362-385, verão 1971.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. **Urban Fortunes: The Political Economy of Place**. Berkeley: University of California Press, 1987.
- LUNGO, M. Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas. In: SMOLKA, M.; MULLAHY, L. **Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 293-299.
- LUXEMBURG, R. **The accumulation of capital**. London: Routledge, 1913.
- MADDISON, A. **Contours of the World Economy, 1-2030 AD**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

- MAIA, F. P. **Estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo**. São Paulo: Melhoramentos, 1930.
- MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Série "Os Economistas".
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 215-250.
- MARINI, R. M. **Subdesarrollo y Revolución**. México: Siglo Veintiuno, 1969.
- MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2003.
- MARTINS, M. L. R. R. **Moradia social e meio ambiente: tensão e dialogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP: FAPESP, 2006.
- MARX and Engels Correspondence. Londres: International Publishers, 1968.
- MARX, K. **O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1956.
- MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução de Jacob Gorender. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- MARX, M. A. **Cidade Brasileira**. São Paulo: EDUSP, 1980.
- MARX, M. A. **Cidade no Brasil: terra de quem?** São Paulo: Nobel: EDUSP, 1991.
- MEMORANDO. **CJ Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 3-7, abr. 1977.
- MENEGHETTI NETO, A. A crise das finanças dos municípios das capitais estaduais (MCAPS): os anos 80. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 187-198, out./dez. 1991.

MIT. MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY. Case Studies. **The Density Atlas**, 2011. Disponível em: <<http://densityatlas.org/casestudies/>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

MONTANDON, D. T. **Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

MOREIRA, A. C. M. L. et al. **O Solo Criado**. CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal: Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo. São Paulo. 1975.

MORREY, C. R. **Resarch Memorandum 413: the changing population of the London Boroughs**. Greater London Council. Londres. 1978.

MORSE, R. **Formação histórica de São Paulo**. São Paulo: Difusão Europeia, 1970.

MOSES, R. **Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo**. Nova Iorque: International Basic Economic Corporation, 1950.

MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A.; SWYNGEDOUW, E. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 542-577, dez. 2002.

NICHOLSON, G. A model of how not to regenerate an urban area. **Town & Country Planning**, Londres, v. 58, n. 2, p. 52-55, fev. 1989.

NOBRE, E. A. C. **Towards a better approach to Urban Regeneration: defining strategies for intervention in the central area of São Paulo**. 1994. Dissertação (Mestrado em Desenho Urbano) - Joint Centre for Urban Design, Oxford Brookes University, Oxford, 1994.

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

NOBRE, E. A. C. A precariedade do habitat e política de habitação de interesse social: o caso da Grande São Paulo. In: PEREIRA, P. C. X.; HIDALGO, R. **Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina**. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008. p. 245-256.

NOBRE, E. A. C. Políticas urbanas para o Centro de São Paulo: reabilitação ou renovação? Avaliação das propostas da Prefeitura do Município de São Paulo de 1970 a 2004. **Pós: Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP.**, São Paulo, v. 25, p. 214-231, 2009a.

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009b.

NOBRE, E. A. C. A atuação do Poder Público na construção da cidade de São Paulo: a influência do rodoviário no urbanismo paulistano. In: XI SEMINÁRIO DA HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO **Anais do XI Seminário da História da Cidade e do Urbanismo**. Vitória: UFES, 2010a. p. 1-15.

NOBRE, E. A. C. Ampliação da Marginal do Tietê: demanda real ou rodoviário requeitado? **AU. Revista de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 25, n. 191, p. 58-63, fev. 2010b.

NOBRE, E. A. C. "Deus criou o mundo, mas os holandeses fizeram a Holanda": A política urbana holandesa e os impactos recentes da globalização. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, p. 137-148, nov. 2014.

NOBRE, E. A. C. Megaeventos esportivos e desenvolvimento local: os impactos da Copa do Mundo de 2014 da FIFA na Zona Leste de São Paulo. In: VAINER, C., et al. **Os megaeventos e a cidade: perspectivas críticas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p. 360-388.

NOBRE, E. A. C.; BONFIM, V. C. A produção do espaço urbano da cidade de São Paulo na década de 90: políticas públicas de exclusão e inclusão social. **Pós: Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, v. 11, p. 60-73, 2002.

NOVAIS, P. et al. **Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira**. Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém do Pará: ANPUR: UFPA. 2007. p. 1-21.

OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Managing Urban Change**. Paris: OECD, 1983.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OSELLO, M. A. **Planejamento urbano em São Paulo (1899-1961)**: Introdução ao estudo dos planos e realizações. 1983. Dissertação (Mestrado em Administração em Planejamento Urbano) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1983.

PACIONE, M. What about people? **Geography**, Londres, v. 75, p. 193-202, 1990.

PERROUX, F. **Les poles de developpement et l'economie internationale**. Paris: PUF, 1959.

PERROUX, F.; FRIEDMAN, J.; TINBERGEN, J. **Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urban y regional**. Buenos Aires: Nueva Vision, 1973.

PESSOA, J. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. **Vitruvius**, 2015. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

PINHEIRO, A. C.; CAMBIAGI, F.; GOTSKORZEWICZ, J. O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos Anos 1990. In: CAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 11-42.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996**. Brasília: PNUD, 1996.

PORTAS, N. El surgimiento del proyecto urbano. **Perspectivas Urbanas / Urban Perspectives**, v. 3, p. 1-11, 2003. Disponível em: <<http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/555/art03-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 4 Jun. 2106.

PORTO, M. P. Televisão e voto: a Eleição de 1992 para Prefeito de São Paulo. **Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 41-50, abr. 1996.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. 49a. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RAPKIN, C. An Evaluation of the Urban Renewal Experience in the USA. In: KOENIGSBERGER, O.; GROAK, S.; BERNSTEIN, B. **The Work of Charles Abrams: housing and urban renewal in the USA and the Third World**. Oxford: Pergamon Press, 1980. p. 181-192.

REAGAN, R. The American Presidency Project. **Ronald Reagan Inaugural Address: January, 20, 1981**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43130>>. Acesso em: 9 mai. 2016.

REINO UNIDO. **Planning control in Western Europe**. Londres: Her Majesty Stationery Office, 1989.

REINO UNIDO. DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT. **Assessing the impact of urban policy**. Londres: Her Majesty Stationery Office, 1994.

REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720)**. São Paulo: Pioneira: EDUSP, 1968.

RIPOLI, M. M. **Entre o discurso e a prática: o embate de ideias e as práticas de intervenção do urbanismo paulistano para a várzea do Rio Tietê**. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROBINSON, F. **Urban Regeneration Policies in Britain in the late 1980s: Who Benefits?** Centre for Urban and Regional Development Studies, University of New Castle Upon Tyne. New Castle Upon Tyne. 1989.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1999.

ROLNIK, R.; KOWARICK, L.; SOMEKH, N. **São Paulo: crise e mudança.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico: uma manifesto não-comunista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

SAGMACS. **Estrutura urbana da aglomeração paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais.** São Paulo: SAGMACS, 1958.

SALES, P. M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 3 - Operações Urbanas - plano-referência e proposições. **Arquitextos Vitruvius**, 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.060/463>>. Acesso em: 5 mai. 2018.

SALLUM JÚNIOR, B.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 13, p. 145-159, 1991.

SAMPAIO JUNIOR, P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SÃO PAULO (CIDADE). Acto nº 1, de 7 de janeiro de 1899. Reorganiza as Repartições Municipaes. **Câmara Municipal de São Paulo: Leis e outras normas: Base de dados: Legis**, 1899. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/actos/A0001-1899.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 2.332, de 09 de novembro de 1920. Estabelece o "Padrão Municipal", para as construções particulares no Município. **Câmara Municipal de São Paulo: Leis e outras normas: Base de Dados: Legis**, 1920. Disponível em: <<http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/leis/L2332.pdf>>. Acesso em: 29 ag. 2016.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929. Código de Obras Arthur Saboya. **Câmara Municipal de São Paulo: Leis e outras normas: Base de dados: Legis**, 1929. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L3427.pdf>>. Acesso em: 30 ag. 2016.

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto-Lei nº 333, de 27 de dezembro de 1945. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura instituindo Secretarias a dando outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo: Leis e outras normas: Base de dados: Legis**, 28 dez. 1945. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretoslei/DLEI0333-1945.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto–Lei nº 431, de 8 de julho de 1947. Dispõe sobre a organização administrativa da “Secretaria de Obras”, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Leis e outras normas: Base de dados: Legis, 9 jul. 1947. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretoslei/DLEI0431-1947.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 5.261, de 4 de julho de 1957. Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação, e área mínima de espaços livres, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Leis e outras normas: Base de dados: Legis, 5 jul. 1957. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L5261.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2016.

SÃO PAULO (CIDADE). **Planejamento:** Prefeito Adhemar de Barros, 1957-1961. São Paulo: Departamento de Urbanismo, 1961.

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto nº 6.942, de 7 abril de 1967. Institui o Grupo Executivo de Planejamento (GEP). **Câmara Municipal de São Paulo:** Leis e outras normas: Base de dados: Legis, 8 abr. 1967. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D6942.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 7.104, de 3 de janeiro de 1968. Aprova o plano de melhoramentos nos 45º, 20º, 28º e 30º subdistritos - Pinheiros, Jardim América, Jardim Paulista e Ibirapuera e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Leis e outras normas: Base de dados: Legis, 4 jan. 1968. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L7104.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). **Plano Urbanístico Básico de São Paulo.** São Paulo: ASPLAN: Daly: Montreal: Wilbur Simth, 1969. Relatório Técnico. 6v.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 7.688 de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Leis e outras normas: Pesquisa de leis, São Paulo, 31 dez. 1971. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L7688.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 7.694, de 7 de janeiro de 1972. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Leis e outras normas: Base de Dados: Legis, 11 jan. 1972a. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L7694.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2017.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município, e dá outras providências. **Câmara**

Municipal de São Paulo: Leis e outras normas: Base de Dados: SP Legis, São Paulo, 3 nov. 1972b. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7805.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto nº 15.584, de 26 de dezembro de 1978. Dispõe sobre a reorganização administrativa da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Leis e outras normas: Base de Dados: SP Legis, 27 dez. 1978. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D15584.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2017.

SÃO PAULO (CIDADE). **II Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo:** objetivos e diretrizes gerais. São Paulo: SEMPLA, 1982.

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto nº 19.229, de 14 de novembro de 1983. Reorganiza a Secretaria Municipal de Planejamento, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, 15 nov. 1983. 1-4.

SÃO PAULO (CIDADE). **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000.** São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, 1985a.

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei nº 254/1985. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de São Paulo, revogando parcialmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, consubstanciado na Lei 7.688, de 30 de dezembro de 1971, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Projetos apresentados (desde 1948): Pesquisa de projetos, 1985b. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0254-1985.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 10 dez. 1986a. 1.

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei nº 26/1986. Dispõe sobre a construção de habitação de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo:** Projetos apresentados (desde 1948): Pesquisa de projetos, 1986b. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0026-1986.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 8 nov. 1988. 5-16.

SÃO PAULO (CIDADE). Casas para 492 famílias pobres. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 4 nov. 1988a. 1.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei Orgânica do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo - Suplemento**, São Paulo, 6 abr. 1990. 1-32.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 1991a. 1-2.

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei nº 02/1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo: Projetos apresentados (desde 1948): Pesquisa de projetos**, 5 fev. 1991b. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>>. Acesso em: 1 jun 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). **O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade 1554-1992**. São Paulo: Cortez, 1992a.

SÃO PAULO (CIDADE). Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade. **Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 24 dez. 1992b. 1-23.

SÃO PAULO (CIDADE). ProCentro: Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 15 Jul. 1993. Suplemento.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995. Estabelece programa de melhorias p/ área de influência definida em função da interligação da Av. Brig. Faria Lima c/ Av. Pedroso de Moraes e c/ Av. Pres. Juscelino Kubitschek, Helio Pellegrino, dos Bandeirantes. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 15 mar. 1995a. 1-3.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o Programa "Direito à Moradia", visando à obtenção de recursos para a construção da residência destino dos moradores de habitação sub-normal. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 18 mai. 1995b. 1.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da operação urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da operação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 19 mai. 1995c. 2.

SÃO PAULO (CIDADE). **Dossiê São Paulo**. São Paulo: Sempla, 1996.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para a sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 7 jun. 1997. 1.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas p/ área de influência da atual Avenida Água Espraiada, interligação entre Avenida Nações Unidas e Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos p/ meio instrumentos urbanísticos. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2001. 2-5.

SÃO PAULO (CIDADE). **Concurso Público Nacional Reconversão Urbana do Largo da Batata**. SEMPLA: EMURB: IAB/SP. São Paulo. 2002a. (Em CD Rom).

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002b. 1-13.

SÃO PAULO (CIDADE). **Processo Administrativo 111/2001**: Requer constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas (Lei N. 10.209/86 e N. 11.426/93) realizadas no Município de São Paulo desde a promulgação da Lei N. 10.209/86. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2002c.

SÃO PAULO (CIDADE). **A cidade que propomos**: Debate do Plano Diretor 2001-2010. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, 2002d.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Aprova Operação Urbana Consorciada da Faria Lima – sistema viário interligando com Av. Pedroso de Moraes, Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, etc. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 27 jan. 2004a. 4.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004. Aprova a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2004b. 1-35.

SÃO PAULO (CIDADE). Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, Versão Fev. 2012. **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 2012. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/cepac/20120209_prospecto_a_gua_espraiada.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 16.050, de 30 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 1º ag. 2014. Suplemento 1-351.

SÃO PAULO (CIDADE). Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Versão 31/08/2015. **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/prospecto_definitivo_oufl_2015_08_31.pdf>. Acesso em: 5 set. 2016.

SÃO PAULO (CIDADE). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**: caderno para discussão pública. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2016a.

SÃO PAULO (CIDADE). Quadra Viária. **Geosampa**: Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo, 2016b. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#>. Acesso em: 23 abr. 2018. Mapa Digital SAD69-96_SHP_quadraviariaed. Escala 1:1.000.

SÃO PAULO (CIDADE). Operação Urbana. **Geosampa**: Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo, 2016c. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SÃO PAULO (CIDADE). COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO. **Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria de Qualidade de Vida**. São Paulo: COGEP, 1980.

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto nº 47.863, de 29 de março de 1967. Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo, do Grupo Executivo da Grande São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 mar. 1967. 3.

SÃO PAULO (ESTADO). Processo Administrativo 24.263 de 1985: Estudo de Tombamento do edifício que abriga as instalações das Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo, sito à Av. Francisco Matarazzo, n. 1096, Capital. **Arquitectura**, 1985. Disponível em: <http://www.arquitectura.fau.usp.br/images/arquitectura/Processo_24263-85_-_Industrias_Reunidas_Francisco_Matarazzo_Vol1.Image.Marked.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

SASSEN, S. **The Global City**: New York, London and Tokyo. Nova Jersey: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, S. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN-KOOB, S. Growth and informalization at the Core: a preliminary report on New York City. In: SMITH, M. P.; FEAGIN, J. R. **The Capitalist City**: global restructuring and community politics. Oxford: Blackwell Publishers, 1987. p. 138-154.

SÁVIO, V. B. C. Enclaves globais: o caso da Vila Olímpia. **Minha Cidade**, 2004. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/05.049/2002>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SAVITCH, H. V. **Post-Industrial Cities**: politics and planning in New York, Paris and London. Princeton: Princeton University Press, 1988.

SCHNEIDER, G.; MERLE, R. Reagan's defense buildup bridged military eras. **The Washington Post**, 2004. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A26273-2004Jun8.html>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

SCHWARZ, R. As ideias fora do lugar. In: SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas: Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1988. p. 11-31.

SEABRA, O. C. L. **Meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros - valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo**. 1987. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

SEADE-DIEESE. DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **PED - Pesquisa Emprego Desemprego Região Metropolitana de São Paulo**, 2017. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisedped/ped.html>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SHELTER. Shelter: the housing and the homelessness charity. **The human cost: How the lack of affordable housing impacts on all aspects of life**, 2010. Disponível em: <http://england.shelter.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/268752/The_Human_Cost.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

SILVA, O. P.; STEVENSON, A. Acordo de Cooperação Econômica, Gerencial e Técnica entre São Paulo e Toronto: Projeto de Cooperação Municipal Internacional Fase II. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, 2 jul. 1987. 4.

SIMÕES JÚNIOR, J. G. **O Setor de Obras e as Origens do Urbanismo em São Paulo**. 1990. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

SIMÕES JÚNIOR, J. G. **Anhagabaú: história e urbanismo**. São Paulo: Senac Editora, 2003.

SINGER, P. **Um governo de esquerda para todos: Luiz Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

SMDU. Balanço da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano: Gestão 2013-2016. **Conselho Municipal de Política Urbana: Reuniões 2016**. 15 dez. 2016. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/CMPU_43a_Reuniao_Balanco_2013-2016.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018 .

SMDU. DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO. **Infocidade**, 2014. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

SMDU. DEPARTAMENTO DE USO DO SOLO. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Situação Geral dos Processos. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano**, 2016. Disponível em: <<http://outorgaonerosa.prefeitura.sp.gov.br/relatorios/RelSituacaoGeralProcessos.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

SMITH, M.; FEAGIN, J. Cities in the New International Division of Labor: an overview. In: SMITH, M.; FEAGIN, J. **The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics**. Oxford: Basil Blackwell, 1987. p. 3-34.

SOJA, E. W. **Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. Do PD-85 ao PD-88: inovação, democracia e crise. In: SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002. p. 148-157.

SP URBANISMO. **A Cartilha da Área Central**. SP Urbanismo. São Paulo. 2010.

SP URBANISMO. Tabela Resumo de Solicitações da OU Centro - atualizada em maio de 2015. **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/proposta_ou_centro_mai_2015.pdf>. Acesso em: 1 maio 2018.

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Centro**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016a.

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Consorciada Água Branca**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016b.

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016c.

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016d.

SP URBANISMO. Operação Urbana Centro: resumo da movimentação até 31/01/2018. **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 2018a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/op_urbana_CENTRO/2018/OUCentroFinanceiroJan18_Publicacao.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2018.

SP URBANISMO. Operação Urbana Água Branca: resumo da movimentação até 31/01/2018. **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 2018b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_BRANCA/2018/OUAguaBrancaFinanceiroOutorgaJan18_Publicacao.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SP URBANISMO. Operação Urbana Consorciada Água Espreada: Resumo da Movimentação até 31/01/2018. **Operação Urbana Consorciada Água Espreada**, 2018c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2018/OUAguaEspreadaFinanceiroJan18_Publicacao.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2018.

SP URBANISMO. Operação Urbana Consorciada Faria Lima: resumo da movimentação até 31/01/2018. **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 2018d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2018/OUFariaLimaFinanceiroJan18_Publicacao.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2018.

SUTCLIFFE, A. **Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914**. Nova Iorque: St Martin's Press, 1981.

SWEEZY, P. **O Capitalismo Moderno**. Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.

TALLON, A. **Urban Regeneration in the UK**. Abingdon: Routledge, 2010.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 909-941, dez. 2012.

THATCHER, M. Interview for Woman's Own ("no such thing as society"). **Margaret Thatcher Foundation**, 23 Sep 1987. Disponível em: <<http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=106689>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

THE GUARDIAN. Revealed: how the wealth gap holds back economic growth. **The Guardian**, 9 dez. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2014/dec/09/revealed-wealth-gap-oecd-report?CMP=fb_gu>. Acesso em: 10 Mai. 2016.

TOLEDO, R. P. **A capital da solidão: uma história de São Paulo das origens a 1900**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Às Claras**, 2012. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/@index.php>>. Acesso em: 18 ag. 2016.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 7-14, abr./jun. 2007.

VAINER, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. São Paulo: Vozes, 2000. p. 75-103.

VAINER, C. B. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR: Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias. Rio de Janeiro: ANPUR: UFRJ. 2011. p. 1-15.

VAINER, C. B. Grandes Projetos Urbanos: significado e formas de avaliação. In: CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. **Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira**. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2013. p. 135-166.

VAINER, C. B. Disseminating 'Best Practice'? The coloniality of urban knowledge and city models. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. **The Routledge Hand Book of Cities of the Global South**. Londres: Routledge, 2014. p. 48-56.

VAN WILDERODE, D. J. **Desregulamentação urbana: as operações interligadas**. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 1995.

VASCONCELLOS, L. A nova arquitetura das Docas de Londres: para quem e para que? **Sinopses**, São Paulo, n. 25, p. 33-47, jul. 1996.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169-243.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

WALLERSTEIN, I. **The Capitalist World-Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

ZANCHETI, S. **Grandes projetos urbanos: revisão metodológica das análises de casos brasileiros**. III ENANPARQ: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo: ENANPARQ: UPM: PUCCAMP. 2014. p. 1-15.

ZMITROWICZ, W.; BORGHETTI, G. **Avenidas 1950-2000: 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

ANEXO 1: ENTREVISTA COM CÂNDIDO MALTA CAMPOS FILHO.

Concedida ao autor em 28 de setembro de 2016

EACN: Você foi secretário de planejamento em qual período?

CM: Fui de 1976 a 1981. A gestão do [Olavo] Setúbal terminou em 79. Eu fiquei três anos no Setúbal e mais dois na do Reynaldo de Barros. Posso falar um pouco dessa política mais geral, como eu interpreto o que ela significou ao longo desse tempo todo após a sua formulação. Ela foi, modéstia à parte, porque eu fiz parte disso, uma mudança de paradigma no planejamento urbano no Brasil. Nem uma outra prefeitura, até então, havia formulado a questão urbana por esse ângulo, dos interesses sociais, das questões em jogo, dos agentes e atores que atuam. E foi um banqueiro, o prefeito Olavo Setúbal, que bancou essa proposta, embora essa política global tenha sido publicada na gestão de Reynaldo de Barros [falando da publicação Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida. São Paulo: COGEP, 1980].

EACN: E naquela época ainda era Coordenadoria Geral de Planejamento?

CM: Era a COGEP. E tinha a atribuição de pensar o futuro da cidade em todas as suas dimensões, não apenas no setor imobiliário, como acabou ficando com a reforma [de 2009] com a separação em Secretaria de Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Urbano. O desenvolvimento urbano passou a ser apenas o momento imobiliário do plano, e tudo que interfere mais diretamente no setor imobiliário é que passou a ser de interesse da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Na hora em que você separa você dificulta a formulação de uma estratégia maior para a cidade.

Eu sempre falo da importância da transversalidade dos assuntos. Vou dar o exemplo da saúde. Como você fala de educação ambiental, se você não falar de saúde? O que é a política de saúde? É trazer saúde a todos os habitantes, e o meio ambiente é um dos meios para trazer mais saúde ou menos saúde. A poluição tira saúde, então não tem como não falar de poluição sem falar de estrutura urbana, de meios de transporte. Como é que você vai desassociar uma coisa da outra? A política de desenvolvimento, como é que você não vai colocar junto com a ela a questão da saúde? É a questão ambiental. Da mesma forma a educação. Como você vai melhorar os padrões de comportamento da população na cidade, não jogando, por exemplo, detritos nos córregos, nas ruas, não poluindo, portanto, a cidade, se você não desenvolve programas de educação ambiental? E como você vai falar de educação ambiental sem levar isso para o ensino formal? Não tem como separar.

Para dar dois exemplos muito gritantes. Houve um retrocesso muito grande nessa separação, e acho até que houve interesses corporativos muito grandes para explicar isso. Aqui no Brasil, os economistas têm tido um poder muito grande de influência nos governos, e o planejamento urbano tinha ficado sempre em mão de arquitetos. E arquitetos que pensam de forma mais global, como é meu caso, e arquitetos que só pensam também a questão imobiliária, o zoneamento, só uma questão mais específica, que é o caso do meu sucessor.

Quando eu recebi a COGEP do Benjamin Adiron Ribeiro, o que tinha de conhecimento solidificado, muito bem construído institucionalmente dentro da COGEP era o zoneamento, e as pessoas que estavam lá tinham conhecimento aprofundado, uma prática sobre isso muito forte.

Eu quero destacar aqui o José Roberto Affonseca e Silva, que era um herdeiro dessa tradição dentro da Prefeitura, trazida pelo Anhaia Melo, o grande mentor da introdução do zoneamento aqui em São Paulo. E que essa tradição eu recebi, mas ela era muito parcial, e que para que fosse ampliada eu propus ao Setúbal que concordou plenamente: “Você vai pensar o futuro da cidade em todas as dimensões”. Então foi que pensei em custo de urbanização da cidade como um todo, tenho um trabalho técnico publicado nas publicações COGEP, como essa da “Política global”. Mas essas publicações, uma delas se refere ao Custo de Urbanização. Quanto custaria para terminar a cidade? Com tantos milhões de habitantes na época e com o crescimento previsto, qual o

investimento necessário para que tudo se completasse? E isso nunca tinha ninguém feito até a época e ninguém mais refez.

Eu tenho esse trabalho para mostrar que com a arrecadação que se tinha e com aquilo que ficava para a cidade investir, somando o que o Governo do Estado já contribuía e aquilo que principalmente a Prefeitura contribuía, que não teria nunca condições que isso fosse terminado com o dinheiro corrente, tinha que ampliar essa captação de recursos. Daí a captação da mais-valia urbana era fundamental para que pudesse contribuir também.

A captação da mais-valia urbana, através da outorga onerosa, do solo criado e do CEPAC, ela passou a ser uma meta dos prefeitos em geral, porque para eles era aumento de arrecadação. Os benefícios para a política urbana, de um modo geral, ficaram esquecidos. “O negócio é aumentar dinheiro para entrar para a gente poder gastar, investir e fazer custeio”. Mesmo os prefeitos mais conservadores começaram a defender o solo criado e a outorga onerosa, entre eles o Maluf. E entre eles a Operação Urbana, que passou a ser um meio para arrecadar dinheiro para obras, que antes era tirado de um orçamento como um todo, e investir em um lugar.

E aí interessou ao Secovi e aos incorporadores, porque assim eles passaram a ter lugares privilegiados de investimento, porque eles podiam anunciar que a Prefeitura estava fazendo uma grande melhoria naquele bairro e que valia a pena comprar o produto deles, seja escritório, seja moradia, apartamentos, para morar nesse lugar privilegiado. E houve um avanço, porque antes toda a população que pagava, agora eram os ricos que estavam ali comprando seus apartamentos, seus escritórios, que estavam pagando as melhorias para eles próprios. Era um circuito fechado, de rico para rico, mas antes era de pobre para rico também. Isso significou um avanço social, embora insuficiente.

Mas instado para repensar o planejamento urbano nessa visão mais ampla e impedir, e todos que estavam comigo entenderam também, que tínhamos antes que fazer uma política de desenvolvimento urbano. Lúcio Kowarick, professor sociólogo da USP, Gabriel Bolaffi, sociólogo e professor da FAU, Luiz Carlos Costa, urbanista e professor da FAU, Flávia Villaça, urbanista e professor da FAU, e outro como José Roberto Affonseca e Silva, da área mais tradicional de zoneamento, Witold Zmitrowicz, um arquiteto mais voltado à infraestrutura urbana e professor hoje da Poli, e mais outros que contribuíram para essa política de planejamento urbano.

Tivemos toda a liberdade para colocar nela tudo que nós pensávamos de bom para a cidade, tendo em vista uma visão política da cidade, a cidade como produto político. Político no sentido das forças sociais em jogo e dos conflitos que nascem daí. Da importância de enfrentar os conflitos e desenvolver o empoderamento da sociedade civil, porque entendemos que a democracia é um processo social importante, talvez o processo mais importante que devemos defender é o desenvolvimento do processo democrático, e o planejamento inserido nesse processo.

Então, não é a visão do tecnocrata, não é a visão do técnico que acha que sabe tudo e pode comandar a sociedade. É uma visão, ao contrário, que cabe à sociedade decidir, mas cabe ao técnico oferecer diretrizes, proposições, uma visão mais científica da sociedade. Quando falo científico inclui as ciências sociais, daí a presença de sociólogos, economistas, engenheiros, geógrafos e, nós, arquitetos e urbanistas, para que formulemos de acordo com o conhecimento acumulado na Universidade.

Eu trazia para lá, como sou da FAU, esse conhecimento, que estava em movimento, eu estava ainda aprendendo muita coisa. Inclusive estava com sociólogos franceses destrinchando melhor esse jogo de interesses do setor imobiliário, especialmente o Christian Topalov, que foi de grande valia para entender o embricamento da renda fundiária com o lucro industrial da produção do edifício. De um lado é o atraso da renda fundiária, do outro lado, algo mais desenvolvido do capitalismo avançado, do lucro industrial da produção do edifício. Para resumir essa ideia, o avanço social se fará à medida que esses lucros industriais, assim chamados, lucro do capital produtivo, forem predominando mais e mais em relação ao lucro atrasado da renda fundiária.

E tudo se encaixava nessa explicação, como o IPTU progressivo no tempo, que combate a retenção especulativa, e também o solo criado, que agora é chamado de outorga onerosa, que capta mais-valia urbana que é produzida por investimento coletivo, especialmente público, e pode ser utilizado em benefício coletivo, embora agora esteja muito direcionado nas Operações Urbanas em áreas específicas, como já discutimos. Mas nessa política que nós desenvolvemos e propusemos não tinha esse foco do dinheiro da Operação ficar na Operação. Isso foi algo que o jogo de interesses políticos no país acabou decidindo, quando da lei federal de desenvolvimento urbano, que é o Estatuto da Cidade, foi definido. Foi lá que esse jogo se cristalizou, conferindo essa exclusividade do dinheiro da Operação ficar na área dela. Eu entendo que essa política global ainda está vigente, ela é vigorosa, ela ainda aponta para onde deveríamos caminhar.

O que houve nos últimos trinta, de 1980 a 2010, foram alguns avanços e muitos retrocessos. O avanço foi que houve uma quantificação cada vez maior dos modos de captar e aplicar a outorga onerosa, o imposto progressivo foi aprovado. Eu consegui aprovar em Belém do Pará, em 1993, tanto a outorga onerosa quanto o IPTU progressivo antes que o Estatuto da Cidade fosse aprovado. Porque eu tinha sido encarregado pelo deputado federal, Ulysses Guimarães, líder do PMDB no Congresso em 1986 (visto que não tinha ainda o PSDB e que todos estavam unidos ainda em torno do PMDB), e que por um telefonema dele falei com o Serra, que era Secretário de Planejamento do [Governador Franco] Montoro, para ser contratado para coordenar uma equipe técnica, proposta que acabou sendo a origem do Estatuto da Cidade.

Eu posso dizer que 80% do Estatuto teve origem nesse projeto de lei que eu fiz para o deputado federal, chamado Raúl Ferraz, que foi o intermediário entre o PMDB e eu. A equipe que eu constituí era basicamente de técnicos da Emplasa, e conseguimos fazer um projeto de lei, consubstanciado agora no Estatuto da Cidade, mas essa questão da Operação Urbana ter que confinar o recurso não era a minha proposta.

Mas foi um avanço o Estatuto da Cidade, no sentido de que ele definiu a especulação imobiliária como objetivo básico de ser combatido à nível nacional. Por quê? Porque colocou no artigo 182, já dois instrumentos, não ficou só na grande diretriz, já fez um pedacinho da lei federal: urbanização compulsória e IPTU progressivo têm que ser aplicados contra os vazios urbanos. Já estava indicando qual deveria ser a linha do Estatuto da Cidade.

Ele desdobrou isso e criou a figura da política de desenvolvimento urbano, orientando o Plano Diretor. O Estatuto da Cidade elencou uma série de instrumentos: o usucapião coletivo, que foi um avanço importante para aqueles moradores que estão usucapindo áreas, que não conseguiam a posse, que era uma dificuldade nas favelas em separar as áreas, isso está lá no Estatuto da Cidade e é um avanço que já estava no meu projeto do Raul Ferraz.

Embora isso tenha caminhado e dado grandes esperanças para nós em 1988, quando a Constituição foi aprovada e em 2001 quando o Estatuto foi aprovado, que ali a coisa ia deslanchar. E para grande decepção, nós víamos vários governos do PSDB, do PT, fazendo alianças políticas em nome da governabilidade com os partidos que defendiam o atraso da especulação imobiliária, contrários, portanto, à aplicação do Estatuto da Cidade e da própria Constituição.

Estamos vivendo agora com os escândalos que vieram à tona, eu espero que destrua essa aliança. Essa aliança só dá errado, por isso a população inteira está se manifestando contra, porque essa aliança acabou se tornando uma aliança pela corrupção. Esses interesses estão muito ligados à corrupção. Porque a especulação imobiliária é uma maneira de você ganhar dinheiro rentista que no fundo é aquele dinheiro que se obtém não pelo trabalho produtivo e nem pelo investimento produtivo, é pelo trabalho improdutivo do roubo ou da institucionalização de um mecanismo que te passe essa renda sem que você tenha que trabalhar.

É o caso da especulação imobiliária: você não precisa trabalhar, deixa o terreno lá, ele vai valorizando com o tempo e você acha que está tudo bem, porque você ganhou um dinheiro ali. Mas quem produziu aquilo não foi você, foi a sociedade. Esse conceito de um capitalismo mais avançado e de um capitalismo mais atrasado, que está na base de toda sua formulação, tem que

deixar mais explicitado, porque nos meios progressistas não há clareza sobre isso que existe um capital avançado e um capital atrasado.

Eu já conversei muito com a Ermínia Maricato sobre isso, agora parece que ela está começando a compreender que existe essa diferença. No Olavo Setúbal é o capitalismo avançado, nós tínhamos conversas com ele sobre isso. Eu vou dar um exemplo de conversas com o prefeito Olavo Setúbal no Banco Itaú sobre essa questão. Os bancos, nos Estados Unidos, apostaram seus investimentos, seus financiamentos em determinadas empresas, com base no lucro que deveria nascer decorrente do investimento. No Brasil não é isso. No Brasil se dá o empréstimo com base na segurança trazida pelo imóvel que se oferece como garantia. Aqui, quando você dá o dinheiro, que imóvel você tem como garantia que vai me pagar? Se não pagar, pego seu imóvel de volta. Esse capitalismo não acredita no capitalismo, não acredita que ele vai produzir lucro, que vai trazer o bem para a empresa e a sociedade. “Provavelmente isso não vai dar certo, o risco é muito grande”, quer dizer, o capitalismo não acredita nele mesmo.

O Olavo Setúbal aceitava perfeitamente esse combate à especulação imobiliária e ele passou a apoiar tanto o IPTU progressivo no tempo como a outorga onerosa, chamada de solo criado. Isso foi de grande valia para, politicamente, aprovarmos esse instrumento, depois na própria Constituição. O Setúbal saiu da prefeitura em 1981 [Olavo Setúbal foi prefeito de 1975 a 1979], a Constituição em 1988, e o Estatuto da Cidade em 2001. Ele plantou essa ideia no meio empresarial e nas forças mais conservadoras da cidade, as esquerdas também compraram a ideia, daí houve um grande apoio político para aprovar os instrumentos.

Na sequência, o que vimos foi a centro-esquerda e a esquerda que começaram a ganhar poder, vamos pegar o PSDB e PT como dois partidos que expressam essas correntes. Passaram a ganhar prefeituras e governos de Estado, e ao invés de caminhar nessa direção que o Estatuto da Cidade tinha aprovado, passaram a se aliar com essas forças do atraso e segurar todo o processo. E é isso que estamos vivendo. A política de desenvolvimento urbano é precursora e ainda muito válida do que deveria estar sendo feito e que ainda não está feito. Eu já estou um pouco cansado com esses trinta, quase quarenta anos de espera.

CM: Eu queria comentar com você agora a questão da política de desenvolvimento urbano e a relação com os planos diretores. Já está bem exposto aqui para você, a diferença entre uma e outra. A política é mais geral, da grande diretriz, que é o caso que se vê aqui, e um plano diretor tem que ser muito específico, se diferenciando da política. Quais são os ingredientes básicos de um plano? Não só do plano diretor, mas de um plano de uma forma geral.

O plano tem que ter projetos muito claros que vão ser implementados, os recursos necessários para isso, o local onde isso vai ser feito e o prazo. Têm quatro ingredientes básicos de qualquer plano. O plano diretor também tem que ter tudo isso, senão não é plano. Ou ele pode ter três e ser um plano incompleto. O Plano da Marta Suplicy, a Lei nº 13.430, quais desses ingredientes ele tinha? Ele tinha projetos, tinha local, os custos ele tinha para alguns, não tinha para todos, prazo ele tinha para alguns, não tinha para todos. Mas ele não tinha uma coisa essencial: o planejamento de transporte urbano. Ele tinha uma lista de obras a serem implementadas, mas não tinha um planejamento que é muito mais que uma lista de obras.

O que é um planejamento? Você tem que ter uma população meta, que é em algum ano meta. Você programa aquilo para aquele ano meta que vai ter tal população demandando transporte. Como é que você vai quantificar uma demanda se você não tem uma população demandatária definida? É impossível, é uma falha fundamental, é gritante essa falha no Plano Diretor da Marta Suplicy, feito pelo Jorge Wilhelm, que, no entanto, avançou várias coisas, como a exigência do cálculo da capacidade de suporte que está lá.

Mas como ele ia fazer cálculo de capacidade de suporte se ele não tinha feito nem distribuição de horizonte, de tempo com população demandatária? Não tinha como. Há uma incongruência nesse Plano Diretor, mais que isso, ele misturou política e plano. Se você pegar os conteúdos, é um híbrido de política e plano, onde extinguiu o que é política e o que é plano.

E isso é obrigatório hoje em dia, ter essa distinção. Eu fiz essa distinção. Na gestão em que eu fui secretário, eu só fiz a política, não deu tempo de fazer o plano. Eu ia fazer o plano, aliás o [Luiz Carlos] Costa seria uma pessoa chave nessa elaboração, ele sempre foi um defensor dessa ideia do plano diretor a vida inteira dele. Ele trabalhou comigo e era meu sócio, companheiro de longa data, ele que me introduziu no planejamento urbano, devo muito a ele.

Ele seria a pessoa indicada para coordenar esse plano, ele estava pronto para isso, aí me tiraram. Politicamente, o Reynaldo ao se aliar ao Maluf, ao se aliar ao atraso, tudo que estava aqui de avançado cortou. Daí por diante, todos os demais prefeitos, sem exceção, mantiveram essa redução de escopo, de objetivos, de tal forma como nós tínhamos colocado.

EACN: Porque o plano vigente era o PDDI de 1971, não é?

CM: Era. Era precário nesse sentido.

EACN: Não tinha nenhuma discussão social?

CM: Era mais uma lista de obras, não tinha um planejamento real, um horizonte de tempo, não tinha. O PDDI abstraía aqui uma via expressa, ali o zoneamento é Z2 para poder a via expressa ser feita, a ideia geral de unidade de vizinhança muito mal formulada, uma coisa meio vaga naqueles grandes setores, como se fossem grandes áreas de menor densidade, uma certa autonomia de empregos que você não sabia nunca o que que era aquilo.

Muito primitivo ainda como formulação, em termos de estruturação urbana, sem população como horizonte, sem recursos disponíveis definidos. Era um plano super precário. O [prefeito Fernando] Haddad repetiu a mesma questão de confundir plano com política, e eu tinha conversado com o Nabil [Bonduki], em uma fase em que ele ainda estava ouvindo várias áreas. “Nabil, você vai ficar inconstitucional, porque se você juntar aquilo que na Constituição separa, é contra a Constituição”. Ele tentou uma saída, depois que eu tive essa conversa, ele assumiu o hibridismo, se você pegar os artigos 5, 6 e 7 da Lei nº 16.050 dos Planos Diretores Regionais, eles dizem assim: “têm princípios, diretrizes e objetivos. Artigo 5º princípios, Artigo 6º diretrizes e Artigo 7º objetivos”. E depois assim, está lá escrito “os princípios da política e do plano são”. Ele repetiu também nas diretrizes: “as diretrizes da política e do plano são”. E nos objetivos ele repetiu também.

Como se política e plano fosse a mesma coisa. Então, está lá assumido o hibridismo logo no início do trabalho e no título também. Ao fazer isso, ficou inconstitucional, e eu tentei convencer vários juristas que topassem a briga de buscar definir a inconstitucionalidade do plano como aprovado. Eu não consegui. O Ministério Público também ouviu, mas não embargou. Há uma dificuldade de você distinguir claramente política de plano. E com isso o que acontece? Você vê o resultado disso o embaralhamento de negócios.

Se você pegar o chamado Plano Diretor, porque não é um plano diretor, ele colocou um monte de diretrizes das políticas, muito boas até, não discordo talvez de nenhum, porque são meio óbvios. Mas na hora que ele foi fazer o plano embutido de zoneamento, ele pescou só dois tipos de zoneamentos estratégicos, porque é plano estratégico, então ele pinça dois zoneamentos dos eixos estruturadores e das ZEIS e dá o destaque, bota na primeira lei do chamado Plano Diretor, e deixa o restante dos elementos para depois. Ele separa zoneamento do zoneamento, tem o zoneamento estratégico separado do outro zoneamento. E quando fala de plano de transporte fica para depois.

EACN: Quando o zoneamento deveria estar vinculado ao plano de transporte.

CM: O zoneamento devia estar vinculado. Primeiro, ele já separou o zoneamento em duas grandes partes e depois ele separou do resto, que é o saneamento básico, da habitação. Tudo aquilo que são ingredientes fundamentais de um plano diretor ficou separado, esquarterado, é um plano esquarterado. É muito precário, porque ele não consegue dimensionar nada. Toda aquela ideia de dimensionamento e de quantidades, ele não pode fazer. Como é que ele vai fazer população a ser

atendida? Não tem população a ser atendida. Como é que ele vai fazer o transporte para atender a população? Não tem a população, não tem o transporte. Você não consegue engrenar nada, é um plano tradicional, compartimentado em pedaços e a maioria adiada.

E ainda tem o caso dos Arcos, dos Subarcos do Arco do Futuro, ele criou mecanismos que eu quero comentar com você. Até que ponto essa coisa que foi inventada que é uma gigantesca Operação Urbana é uma Operação Urbana também? São os Arcos, como o Arco Tietê, o Arco Tamanduateí, o Arco Pinheiros e tem mais um arco no Jurubatuba, são quatro arcos. Ele pegou esse pedaço da cidade e falou assim “isso aqui ainda vai ser revisto”. Com base em que? Não é no planejamento mais integrado. Ele podia dizer “essa parte tão importante para a cidade, vamos fazer aí um planejamento bem feito, vamos levar em conta a população, vamos levar em conta um planejamento de transporte bem feito, vamos completar pelo menos essas partes estratégicas”.

Não. Ele usa um novo instrumento que está sendo muito utilizado chamado “chamamento público”. O que é o chamamento público? É uma licitação que não é uma licitação, o que já é um problema por aí, porque você abre com o edital a possibilidade de quem se interessar, e que tenha qualificação que deverá ser avaliada, possa participar do processo de planejamento, definição dos objetivos e do que vai ser feito. O edital pode ser mais vago ou mais explícito nas suas diretrizes.

No caso do Arco Tietê, eu participei. Eu entrei em consórcio com a Fundação de Hidráulica da Escola Politécnica propondo uma metodologia de trabalho que inclui o cálculo da capacidade de suporte, e claro, tem que ser feito para o município inteiro e não apenas para o Arco Tietê. Era uma maneira de eu introduzir o cálculo quando não estava sendo introduzido pelo Plano Diretor.

Enquanto o Plano Diretor da Marta falava do cálculo, exigia o cálculo, o do Haddad já não exigia. Mas não proibia, então com essa esperança talvez excessiva, otimista um pouco demais da minha parte, que ele poderia encaminhar a questão para que esse cálculo fosse feito. Na verdade, o edital foi vago e a metodologia ainda não estava definida. No edital, cada Poder Público devia definir a metodologia de como ele vai avaliar, o que deve ser considerado e os escopos mais bem definidos. Tudo ficou muito vago, o que permitiu excluir a nossa proposta, porque disseram assim: “a nossa metodologia é diferente da metodologia que está sendo apresentada”.

Numa reunião, em uma audiência pública na Biblioteca Municipal, e todos que estavam lá querendo saber como que seriam classificados. Em uma primeira classificação, entramos. Na segunda, excluídos com base nesse argumento de que a nossa metodologia era diferente. Não é que estava explicitamente diferente, era uma coisa interna, que permite grande manipulação se feito dessa maneira nesse chamamento público.

Acho que esse chamamento público tem que ser muito aperfeiçoado para que ele seja benéfico à cidade. Além disso, ele substitui a Operação Urbana, que é aprovada por lei. É uma coisa esquisita, vamos deixar de ter Operação Urbana e vamos agora adotar esse sistema que permite uma manobra maior ainda. Se na Operação Urbana não tem havido participação popular como deve é porque nela faltaram planos de bairro. Quando você fala de Operação Urbana, têm moradores, atuais e futuros.

De qualquer forma, ambiente de moradia é importante ser bem definido ambientalmente e com toda a infraestrutura que morar bem pressupõe: áreas verdes, áreas de comércio e serviço, escolas, creches. Morar bem significa ter tudo isso, ter a cidade completa. E a Operação Urbana normalmente não pensa em creche, não pensa em escola, é como se não existisse a questão dos equipamentos sociais públicos, que são em geral de interesse da mais baixa renda, que são moradores também do bairro.

O que mais que se conseguiu é 10% para ser destinado à habitação de interesse social, mas essa população tem que ter uma qualidade de moradia, que cria e envolve então o que eu chamo de “plano de bairro”. O plano de bairro serve para atender essas questões e criar o que eu tenho chamado de unidade ambiental de moradia, usando conceitos, que você conhece bem, de neighborhood units, em inglês, unidades de vizinhança.

Um conceito anglo-saxão, você que estudou na Inglaterra deve conhecer bem isso, que eu adaptei às condições nossas brasileiras, inclusive para poder adaptar para bairros existentes, não só em projetos novos. Eu também tenho projetos novos, cidades novas, como é o caso de Matupá no Mato Grosso, que usou esse conceito com sucesso total. O prefeito esteve aqui dando um depoimento de como ele queria que eu continuasse projetando unidades ambientais de moradia, por conta do sucesso que tem na cidade, porque ele já foi reeleito três vezes porque ele defende o plano diretor que eu fiz para o empresário privado.

Eu cito isso para mostrar que também aqui em São Paulo, eu tenho visto que 95-98% das pessoas preferem morar em lugar tranquilo. Você conhece o Colin Buchanan, aquela proposta que ele fez para Londres, que é isso, dentro daquela trama urbana, áreas mais tranquilas de moradia. Então eu adotei essa ideia, de longa data, o Buchanan é dos anos 60, quase cinquenta anos. Eu acho que continua em vigor. Isso e tem que ser aplicado aqui, a gente ainda não conseguiu.

Nas Operações Urbanas é mais uma oportunidade para que isso seja praticado. Na metodologia proposta para o Arco Tietê, eu propus isso, que fosse além do cálculo da capacidade de suporte, fossem ouvidas as comunidades locais para definir ambientes de moradia e, claro, tem a questão da gentrificação envolvida, serão expulsos ou não serão.

Enfim, faz parte dessa questão discutir tudo isso. E fomos eliminados da competição por conta desse chamamento público tão aberto. Mas voltando um pouco aos planos diretores, na hora que eles são híbridos, fica tudo misturado, você não sabe direito o que falta, o que precisa, você cria uma grande confusão na cabeça das pessoas. Em vez de ser uma leitura clara, fácil do plano diretor, o que se faz é uma embaralhada geral, para dificultar a compreensão da população de um modo geral. Para ficar, na minha interpretação, sendo objeto de poucos iluminados que conseguem entender aquilo que está em jogo, que são justamente os setores imobiliários que estão ali, ou então uma classe média que está mobilizada por conta de seus bairros de moradia e, em geral, em zonas estritamente residenciais chamadas ZER, que tem condição de lutar para manter a sua qualidade de vida até então obtida.

Querida falar sobre a mesclagem de usos. A mesclagem de usos, ela é boa até que não interfira na qualidade de vida das pessoas. Essa é a questão, não é que ela é boa em abstrato. Mas foi feito de tal forma em que a incomodidade que pode ser produzida foi, teoricamente, traduzida em índices, que seriam cientificamente definidos, até recorreu-se ao IPT para fazer isso na gestão da Marta, e com base nesses índices nós saberíamos na prancheta, na mesa, nos bastidores, onde estão sendo formuladas as leis, para dizer o que é incômodo e o que não é.

É o tecnocrata decidindo, enquanto que na verdade esse incômodo tem uma variável cultural muito forte. Vou te dar um exemplo muito claro. Uma amiga nossa carioca veio do Rio, moradora de Copacabana, veio morar aqui em São Paulo e ficou uns dias na minha casa e eu a coloquei no quarto da frente da rua porque era o quarto de hóspedes. Chegou um momento em que já estávamos deitados para dormir, quando ela bate na porta assim: “será que você não arranja um ventilador? Eu não estou conseguindo dormir, está muito silencioso”. Ela queria o barulho do ventilador para conseguir dormir e estava na rua da frente. Mas eu estou numa ZER, no Jardim Paulistano e é silencioso durante a noite mesmo. Há ruídos de fundo lá da Rebouças, mas você escuta mesmo lá no fundo, para ela era ruído insuficiente.

Ficou muito claro para mim que no mundo anglo-saxão, você já morou na Inglaterra, eu morei nos Estados Unidos, a distância entre as mesas dos restaurantes é enorme, todo mundo fala baixinho, e quando alguém começa a falar mais alto, falam “aquele lá deve ser latino”, e incomoda. A gente tem que aprender a se retrair um pouco no nosso comportamento quando estamos nesse mundo, no mundo latino é assim, mas no mundo anglo-saxão não é. E são valores culturais defensáveis em ambos os lados. Não é porque um é melhor que o outro, são estilos de vida.

As cidades do Mediterrâneo e da América Latina são barulhentas, são cheias de sons muito mais que as anglo-saxônicas e é natural que seja assim. Mas dentro da nossa sociedade, têm pessoas que querem mais tranquilidade e as que querem menos. Isso tem que ser decidido bairro a bairro, não

é um tecnocrata com índice do IPT que vai definir o que é algo que incomoda e o que não é. Mas por que fizeram assim? Porque no fundo no fundo eles estavam defendendo uma ideologia de que a mesclagem máxima de usos é melhor que uma mesclagem controlada.

Daí, estão forçando a mão desde a gestão da Marta, e agora no Haddad, para que essa mesclagem seja forçada na população. Eu tenho discutido muito isso com a população nos planos de bairro, e eles ficam muito bravos quando percebem isso também, inclusive em bairros populares como em Ermelino Matarazzo. Padre Ticão está tentando fazer um plano de bairro lá, e quando eu falo isso eles ficam muito bravos. Porque para eles, as condições acústicas são muito mais precárias que para nós. Para eles se isolarem na sua casa não tem muito como. O ruído de fundo, como a gente chama, penetra nas casas.

Quando se tem esse pancadão, eles se instalam em uma rua, é um inferno. As igrejas são um inferno, as igrejas com seus cultos que começam a cantar em voz alta, a vizinhança chia. A bancada evangélica na Câmara aprova a lei do zoneamento para que isso seja uma realidade que não se consiga controlar. Tem o Psiu [Programa de Silêncio Urbano] que não funciona direito, e não dá para você toda hora estar chamando o Psiu. Enfim, é um grande problema. Se você pegar as reclamações no Procon, a maioria das reclamações de zoneamento é relativa a produção de ruído.

Estão forçando isso, estão forçando a criação de um ambiente que há pessoas que não querem. Tudo isso para dizer que na Operação Urbana tudo isso também pode vir à tona, mas é uma problemática geral da cidade e que o plano de bairro é um instrumento para isso, não apenas na Operação Urbana, mas no conjunto da cidade.

EACN: Até que ponto você acha que teve influência de algum instrumento estrangeiro na formulação da Operação Urbana?

CM: Isso você vai obter com o [Luiz Carlos] Costa e com o Duca [Domingos Theodoro de Azevedo Neto] porque isso eles me transmitiram. Tanto o Duca como o Costa têm uma influência francesa muito forte. Eles trazem da França, sempre trouxeram, e o Plafond Legal de Densité é trazido da experiência francesa e a Operação Urbana também. Como que eles chamam a Operação Urbana?

EACN: É ZAC, Zone d'Aménagement Concerté.

CM: Isso. Aménagement seria urbanização, arrançamento.

EACN: Administração, gerenciamento.

CM: Concertada no sentido político, combinada politicamente.

EACN: Como consorciado, de certa forma.

CM: Concertado é uma palavra que envolve o político, e consorciado tem que ser feito por empresas. Concertação, esse termo em espanhol se usa muito concertación. A Michelle [Bachelet], lá no Chile, sempre usou muito concertación política. Concertação em espanhol é muito usado como expressão desse arranjo político, é um acordo político.

EACN: Esse trabalho que eu falei dos instrumentos urbanísticos ele estava dentro desse preceito da questão da política de desenvolvimento mais geral. Isso você acha que tem a influência do Costa ou é das pessoas...

CM: Duca e Costa. Por isso eu indico que você faça essa entrevista com eles dois, e divulgar todos os detalhes, porque chegou para mim mais pelo Costa e pelo [Ernest Carvalho] Mange. Porque o Mange, a cultura pessoal dele é suíça-francesa, tanto que ele fala correntemente francês, e ele se declarava, tinha cara até de francês, o jeito dele tudo, a cabeça dele era de francês. A cultura dele

era francesa. Então, quando o Duca trouxe para ele, porque ele não conhecia, foi o Duca que trouxe para o Mange. O Costa já obteve diretamente, o Costa fez o curso do Padre Le Bret na França, Economia e Humanismo lá em Paris. E ele vai contar para você tudo que ele aprendeu lá, e tem inclusive esses instrumentos de planejamento, que não foi da economia e humanismo, que estava sendo praticado pela Prefeitura.

EACN: É, o Código de Urbanismo de 1954.

CM: Esse Código de Urbanismo que criou esses mecanismos. Eram três tipos de zonas: ZUP, ZAC e tem mais uma terceira. O Costa que falava para mim “Operação Urbana”. Quando ele falou Operação Urbana pela primeira vez, eu tenho essa imagem dele falando. Por que operação? Isso é coisa de cirurgia, vai fazer uma cirurgia? Ele começou a me explicar essa coisa de intervir em uma área, ter um projeto urbano, enfim, todas essas coisas.

EACN: Isso foi quando você estava na COGEP?

CM: Eu já estava lá dentro. Foi logo no começo, porque ele veio comigo desde o começo. Não lembro exatamente agora qual começo foi, mas deve ter sido nos primeiros meses. Deve ter sido assim depois de uns seis meses que estava tomando pé naquela situação que ele começou a falar das Operações Urbanas. E aí eu fui começando a pensar nisso. Veio a outorga onerosa, como parte importante, eu logo concordei com isso. Eu me lembro de uma conversa eu, o Duca e o Mange, o Duca explicando para nós dois a outorga onerosa. Essa ideia de economia urbana, eu não conhecia nada disso, eu era um arquiteto de prancheta. A minha cabeça foi feita para projetos sobre todas essas questões. Depois eu passei a estudar isso e aí ampliou.

EACN: Você já tinha a visão do [Christian] Topalov?

CM: Não, o Topalov é posterior. Deixa eu te contar do Topalov, como eu tomei conhecimento dele. Eu viajei ao México a passeio, e tem uma livraria chamada “Gandhi” na Cidade do México, é a melhor livraria que tem lá, não sei se ainda continua assim, mas enfim, na época era, no ano de 1978. Eu tinha voltado de Berkeley em 1972. Eu voltei lá para os Estados Unidos e passei pela Cidade do México no meu pós-doutorado ou foi uma viagem a passeio, não lembro agora.

E nessa livraria olhando assim na vitrine, de repente vejo “A urbanização capitalista”, “La urbanización capitalista” em espanhol, Christian Topalov. Deve ser interessante esse livro, comprei. Mudou minha cabeça. Aqui no Brasil ninguém falava dessas escolas francesas. Aliás, desculpe, eu estou fazendo uma inverdade. Agora eu estou lembrando, quem me trazia a influência já um pouco marxista, um pensamento um pouco marxista foi o [Celso Monteiro] Lamparelli.

Ele era meu assessor, ele começou a me falar, enquanto eu era secretário, do plano de bairro. A ideia de plano de bairro surgiu de uma fala que ele teve comigo. “Por que não vamos planejar cada bairro?”. Como planejar cada bairro? O que é planejar cada bairro? Aí começou a articular as ideias de unidade de vizinhança, plano de transporte, tudo aquilo que estávamos falando agora há pouco. Mas um plano de bairro que inclui equipamentos sociais, não se esqueça nunca disso.

EACN: E o Lamparelli vinha dessa escola francesa, do humanismo do Le Bret.

CM: E como na França, nessa época dos anos 1970, a sociologia urbana francesa capitaneada pelo Castells, que é catalão, mas que estava na França, escrevendo em francês e tudo. “La question urbaine”, é um livro dele famoso, ele então obrigou um grupo de pesquisadores marxistas, o Castells deixou de ser, eu entendo, mas esses que continuaram, e o Topalov fez parte desse grupo, junto com o Jean Lojkine, têm mais dois importantes que agora está me fugindo o nome. Eles criaram um grupo, um centro de sociologia urbana com esse nome e aprofundaram o estudo do incorporador das políticas urbanas na França e na Inglaterra. Na Inglaterra estava acontecendo algo parecido também, com a Doreen Massey.

EACN: Isso é interessante e tem muito a ver com essa discussão que a gente falava, é uma visão diferente que depois vai se consolidar como a ideia da Operação Urbana. Na minha leitura, no decorrer do tempo, a parceria público-privada ficou mais importante que os objetivos sociais, que estavam presentes nessa discussão marxista, que veio por você, pelo Lamparelli, pelo Costa. O que eu quero pegar é justamente essa transição, como muda desse discurso do global e da visão social crítica do processo de urbanização [no interior da prefeitura] para meramente um instrumento de parceria.

CM: Captadoras de dinheiro e em favor de SECOVIS e suas incorporações, dando uma carona.... Essa posição política eu interpreto assim: “Não tem o que fazer. Eles têm hegemonia, a única coisa é conseguir alguma carona, surfar na onda deles”. O pessoal aceitou as regras do jogo da aliança com o atraso. “A aliança está aí, não tem que combater, tem que trabalhar dentro dela e ponto”.

É uma posição, conseguir alguma coisa, mas eu não concordo que isso foi suficiente para justificar. A aliança tem que ser desfeita e espero que sejam novas alianças feitas agora. Eu estou com essa esperança de que um dia na retomada desse processo todo brasileiro...

EACN: Na sua época teve alguma expedição assim de técnicos para fora do Brasil? Para França, para estudar os instrumentos...

CM: Durante a minha gestão acho que não. Teve um pedido ou outro, mas nem me lembro direito quem foi, nada de significativo.

EACN: Mas nada que fosse, digamos assim, da COGEP?

CM: Era interesse pessoal das pessoas, não era um programa da COGEP. Eu tive alguma ligação com o Schema Directeur d'Aménagement de la Région Parisienne, fui convidado para ir lá, fazer algumas palestras. Uma vez eu fui fazer uma palestra e até me roubaram, iam pagar um tanto e não pagaram, uma sacanagem comigo. Eu fui lá a convite deles, eu tinha o mínimo de relação, mas nada assim que justifique dizer que mantivemos um relacionamento.

EACN: Porque acho que isso talvez seja um pouco diferente do Rio. A influência em São Paulo parece que é mais teórica, e no Rio ela foi técnica.

CM: Do Rio, quem é que estava influenciando?

EACN: Os catalães influenciaram muito.

CM: Aquela proposta do planejamento estratégico, tipo Operação Urbana?

EACN: Parece que vieram missões para cá, foram contratados. Teve um intercâmbio bem maior.

CM: Isso também aconteceu lá em Santo André. O eixo Tamanduateí foi isso. Foi em 1992. Eu estava sozinho, contratado pelo Celso Daniel para fazer esse plano urbanístico, trouxeram os catalães para competir comigo. Eles estavam meio capturados por essa ideia.

Essa ideia apareceu na mesma equipe na época do plano diretor da Erundina. A minha versão desse plano, porque eu acompanhei muito de perto, era não ter zoneamento, só ter macrozoneamento. O macrozoneamento é importante que tenha, pois divide as políticas públicas. Isso é um avanço em relação à minha visão. Eu incorporei a ideia do macrozoneamento, mas não pode acabar com o zoneamento.

Eu dizia para eles que eles eram neoliberais de esquerda. Tinha uma amarra política meio geral que não implementava nada, ficava só nas grandes políticas, porque não tinha plano implementado. E o que é realmente interferia no processo ficava a cargo do mercado. É o neoliberal de esquerda. Eu fiquei tão bravo com isso, a minha leucemia veio daí. Foi uma decepção

gigantesca eles terem trazido essa proposta... O controle do processo imobiliário e não a liberação do processo imobiliário.

Isso foi promovida pela revista “Espaços & debates”. Era um grupo da revista, um grupo de dirigentes da revista, que chamou teóricos de esquerda para dizer que não existia renda fundiária, que é uma maneira de justificar tudo isso. E tem um grupo lá na FAU que vai nessa linha. É uma pena que tem, mas tem a liberdade de ter. Acho que a gente tem que ser democrata, dentro da Universidade também. Que tenham várias linhas, cada um defenda suas posições e se debata. Nunca fui contra a existência deles, mas sou contra as ideias que eles deixaram, que escondem tudo isso. A revista “Espaços & debates” passou a ir nessa linha de justificar empreiteiras, aliás as empreiteiras e as incorporadoras passaram a defender eles.

Eu fiquei meio excluído da revista, porque na verdade o que a revista veio a publicar meu depois de muitos anos foi o projeto de lei do Raul Ferraz.

EACN: Ainda na questão dos vazios, eu acho que isso é interessante para ver a preocupação que tinha na época. Porque está muito relacionado ao que depois vai sair no Estatuto, pelo menos a questão da função social da propriedade.

CM: Isso mostra o prefeito assumindo, porque quando você vê um documento como esse, embora publicado sob a licença do prefeito, quando isso aparece em uma publicação de divulgação ampla, você tem uma ideia mais clara de que o prefeito assumiu isso. Essa é a diferença que eu vejo.

O sistema francês de organização de informações é implementado por uma escola francesa de administração, que forma funcionários competentes. É uma escola de administração pública francesa. E eles têm lá um sistema de arquivamento muito lógico e claro que é assim: não se pode adotar no Poder Público o mesmo sistema que se usa em biblioteca, que tem a ver com assuntos, matérias, ciências, e sim, políticas públicas. Mas para conseguir isso, eu tive que mudar a bibliotecária, porque para a bibliotecária era aquilo e ponto.

Eu tive que encontrar uma bibliotecária que topasse mudar esse critério típico das bibliotecárias. Eu consegui, porque tinha uma arquiteta que também conhecia esse sistema e que me ajudou a implementar, e eu consegui implementar. E é como eu tenho hoje organizada as informações da COGEP, por política pública. Têm duas políticas básicas: política de investimento e política de regulação. Uma envolve todos os investimentos de todos os setores, não só de infraestrutura como sociais, e a outra é a política de regulação que entra o zoneamento, todos os instrumentos fiscais que você pode usar com finalidade de regular as atividades na cidade, entre eles o ISS, que pode dar isenção, o IPTU, que pode dar isenção. São instrumentos fiscais que você pode usar na regulação urbana. Dois grandes departamentos, um é nessa linha, o outro na outra, que abrangem tudo da Prefeitura, já que está tudo abarcado. E um terceiro departamento que é o das informações. Era uma estrutura muito simples de três departamentos.

EACN: E isso foi pensado por você?

CM: Sim, pensado e implementado.

EACN: Era a COGEP com três departamentos. Um fiscal, o outro de regulação e o outro de informações.

CM: Muito claro, né?

EACN: Hoje eu não sei se ainda continua, acho que agora mudou um pouco. Porque é DEURB, de urbanismo, DEUSO, que é de zoneamento e DEINFO, ainda continua, porque é Departamento de Informações. Eles criaram mais um agora que é da função social da propriedade, mas são três. É que eles foram mudando com o tempo.

CM: Criaram um só para função social da propriedade?

EACN: É, deveria estar em regulação.

CM: Já mostra que está tudo errado.

EACN: Isso é importante. Isso veio da escola francesa de administração, formação de quadros. E quem que era o contato?

CM: O Mange.

ANEXO 2: ENTREVISTA COM JOSÉ EDUARDO DE ASSIS LEFÈVRE.

Concedida ao autor em 25 de abril de 2017

EACN: Na minha tese de livre-docência a ideia é entender como que a operação urbana foi sendo construída ao longo do tempo. Estou tentando montar um quadro sinótico. É interessante, por que eu peguei umas coisas da época da COGEP, do Cândido [Malta]. Tem uma publicação muito interessante chamada “Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos” que fala da ZAC e do Solo Criado. Depois falando com a Malu, ela disse realmente que o Cândido tinha mesmo essa postura muito prospectiva e montou uma equipe interessante. É interessante por que você vê que determinados prefeitos tiveram muitos secretários, mas eles não tinham uma ideia. Quando você tem o Cândido, o Paul Singer, o Jorge [Wilhelm], você tem uma ideia por trás. Mas quando tem muitos é justamente quando o negócio fica meio fluido e é quando surgem coisas como as operações interligadas. Ela surge como lei de desfavelamento e depois vais ser incorporada na operação urbana, por que a operação urbana já vinha sendo discutida desde o Plano Diretor do Mário Covas, que foi o que eu achei mais antigo sobre isso. Como você trabalhou na prefeitura, inclusive na época do Cândido e depois em outros períodos, se não na prefeitura, na SP Urbanismo [antiga EMURB], eu gostaria que você recuperasse um pouco essa história e onde que você trabalhou nesse período.

JEAL: Eu vou fazer uma cronologia apoiado numa relação dos prefeitos, por que é mais fácil de lembrar cada administração pelos prefeitos. A operação urbana efetivamente na forma como foi concebida, como mecanismo de regulamentar o uso do solo e também ter um mecanismo de arrecadação para realização de obras e eventualmente para direcionar a própria construção do espaço da cidade, eu acho que teve início mesmo na administração Luíza Erundina, quando houve uma junção de dois eventos. Primeiro, na gestão Jânio Quadros se desenvolveu o mecanismo das operações interligadas. A operação urbana surgiu na gestão Erundina como uma forma de completar algumas intervenções de grande porte, particularmente o túnel do Anhagabaú, iniciada pelo Jânio sem a previsão de recursos... quer dizer, o Jânio tinha essa visão.. ele começou cinco ou sete grandes obras sem saber se ia ter dinheiro para fazer. Na realidade o Jânio fez o seguinte: ele chamou as grandes empreiteiras e os grandes projetistas de engenharia e disse o seguinte “O que vocês querem fazer na cidade? O que vocês acham que cabe?” e foi fazendo.

Mas os conceitos ligados à questão da operação urbana remontam um seminário que ocorreu numa cidade do interior, não sei se foi em São Sebastião ou Ilha Bela ou Ubatuba, do qual participaram o Duca [Domingos Theodoro de Azevedo Netto] e a Clementina [De Ambrosis], por uma iniciativa do Governo do Estado, onde se discutiu a questão do Solo Criado. Essa questão do solo criado é essencial no entendimento do mecanismo que é a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade. Por que o código de obras e tudo mais consideram o direito de construir como uma decorrência do direito de propriedade. Você tem a propriedade, você pode construir. Claro, tem as limitações, mas é um direito inerente. A questão do solo criado é que deixou claro que o direito de propriedade é uma coisa e o direito de construção é outra. São duas coisas independentes, reguladas com objetivos diferentes. Isso se discutiu nesse seminário. A origem do mecanismo das operações urbanas, então, está ligada ao conceito do solo criado que foi desenvolvido, principalmente aqui no Brasil e o primeiro evento de grande repercussão foi esse encontro em uma cidade que eu não lembro exatamente qual. Não sei se foi organizado pela FUPAM.

EACN: Pela Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM.

JEAL: CEPAM! CEPAM não...

EACN: Era Fundação Prefeito Faria Lima, Centro de Estudos de Administração Municipal.

JEAL: Eu tenho dados... não sei dizer exatamente quando e onde. E que resultou em uma publicação sobre esse evento na revista CJ – Casa e Jardim, revista de arquitetura e que é uma referência importante. Bom, você tinha mencionado que você tinha pensado em entrevistar o Domingos.

EACN: Faleceu, infelizmente.

JEAL: E tem a Clementina [De Ambrosis]. A Clementina participou dessa fase e no desenvolvimento posterior também ela teve participação. Não sei como ela está, porque faz tempo que não vejo a Clementina. Mas bom, quando eu comecei a trabalhar na EMURB, em 1976... Eu trabalhei em duas ocasiões na Prefeitura. Entre 1967 e 1972, eu trabalhei no Departamento de Urbanismo, que era projeto viário. Depois em 1976, eu fui convidado para a EMURB e trabalhei justamente com o Domingos. O Domingos era diretor de planejamento. E nessa ocasião, se tratou de questões ligadas ao solo criado na EMURB, foi quando eu fiz, por exemplo, aquelas reurbanizações ligadas ao metrô. O metrô era da Prefeitura, e foram feitas reurbanizações na EMURB. E o Domingos, que estava ligado com a questão do solo criado, convidou um advogado americano chamado John Costonis.

EACN: Ah, o Costonis! Ele fala de transferência de direito de construção.

JEAL: Exatamente, da transferência do direito de construção. Eu não sei exatamente se o Domingos já conhecia pessoalmente o John Costonis ou só através das publicações, mas ele, em Chicago, desenvolveu, quando começou a advogar, a questão do direito de transferência do potencial construtivo. Um dos seus objetivos era justamente a preservação dos imóveis tombados, conservação dos imóveis que tinham que ser preservados, então você transferia o potencial construtivo. E o John Costonis esteve na EMURB, me lembro bem de uma reunião que ele apresentou os elementos e tudo mais, isso portanto deve ter sido em 1977, 1978. Eu entrei na EMURB em 1976, foi nessa ocasião que o John Costonis foi lá. Também ficou na minha cabeça toda essa questão de transferência de potencial construtivo, mas que naquela ocasião não teve sequência, só posteriormente, na administração do Jânio Quadros de 1986 a 1988, portanto dez anos, Ele queria fazer o desfavelamento, tirar algumas favelas, principalmente as mais visíveis, como as das marginais. A da Juscelino, coisas assim. Portanto de áreas mais valorizadas. Então, era essa questão, justamente, fazer com que as empreiteiras ou incorporadoras se articulassem para fazer o desfavelamento e o reaproveitamento da área para outra finalidade, particularmente ligada ao mercado imobiliário.

E, eventualmente, também dissociar duas coisas: uma, o local da aplicação da construção, e também dissociar da própria tarefa de fazer, de intervir com os favelados, transformando isso em uma coisa mais financeira e mais separada por partes. Então, eventualmente, quando se foi criado esse mecanismo da operação interligada, interligada porque eram duas operações diferentes, mas interligadas pelo movimento financeiro. Então, eventualmente, o camarada, o empreendedor, o incorporador podia comprar direitos de construção, esse dinheiro transferido à Prefeitura era aplicado para remover os moradores, fazer a construção e realocá-los. E simultaneamente ter os direitos de fazer construção em outros locais, que não necessariamente aqueles locais onde estavam a favela. Mas as favelas eram também em terrenos públicos, então tinha que ter um investimento para poder fazer isso, eventualmente, podia ser aplicado com a Prefeitura, e o custo financeiro seria absorvido por essa operação, digamos, de caráter imobiliário, econômico-financeiro de autorizar a construção. Para isso, era necessário que houvesse uma mudança no zoneamento, autorizando que fizessem construções com um maior coeficiente de aproveitamento e no local em que estava. Acontece que as operações interligadas, que representaram durante um tempo na administração do Jânio e posteriormente isso foi questionado, inclusive judicialmente, como uma iniciativa, um mecanismo que confrontava a legislação vigente de uso e ocupação do solo, e efetivamente houve uma decisão suspendendo as operações interligadas.

Mas isso já aconteceu posteriormente. Mas aí se pensou “bom, como que vamos obter recursos, particularmente, principalmente, para desenvolver a operação do centro, a Operação Anhangabaú?”. A primeira operação que foi aprovada foi a Operação Anhangabaú, cuja origem foi como obter recursos para fazer investimentos no centro. Naquela ocasião, o desenvolvimento da Operação Urbana Anhangabaú foi claramente concebida como uma forma de incentivar construções na área central. Qual foi a análise que se fez? O centro tem, digamos, um coeficiente médio de aproveitamento dos lotes construídos bastante alto, mas também irregularmente distribuído. Por exemplo, prédios como o Martinelli que tem 26 andares, o coeficiente de aproveitamento então é lá em cima, como vinte vezes, não chega a ser integral, mas praticamente ocupa o espaço do terreno e vinte e tantos andares. Veja o Banco do Estado, Banco do Brasil, Associação Paulista de Seguros têm coeficientes altíssimos. Mas, paralelamente, você tem ali na Rua 25 de Março, em outras ruas do centro, a própria Florêncio de Abreu, você tem casas, tem coisas mais baixas. Então, o coeficiente médio é baixo, você não tem tantos prédios assim. E o mercado imobiliário, quer dizer, o nível de investimento na construção era baixo na ocasião, não havia prédios novos. Houve um boom de desenvolvimento no Centro Velho e no Centro Novo muito grande, concentrado nos anos 1930 e depois nos anos 1940, 1950, um pouco retardado por causa da Segunda Guerra, mas já em 1945 em diante houve um boom de construções até chegar ao ponto de concentração e saturação do centro nos anos 1960. É basicamente isso que eu estudei no doutorado e um pouco no mestrado, mas mais no doutorado. E como dinamizar? O centro, na gestão do Setúbal... o Setúbal foi um dos poucos prefeitos, ao meu ver, que chegou na Prefeitura com ideias claras a respeito do que fazer. Porque o lapso de tempo de uma administração é muito curto, se o prefeito não tem ideia do que fazer, não faz, passa e acabou. O Setúbal por força, sem dinheiro, ele está ligado ao Itaú, o Itaú está no centro, ele tinha ideias claras. Então, as intervenções nas ruas de pedestres, recuperação do Pátio do Colégio, recuperação do viaduto Santa Ifigênia, tudo isso estava nas metas. Outros prefeitos como, eu sempre estive ligado mais por afinidade de pensamento com o PSDB. O [Mário] Covas, para mim, era uma administração fraca. Apesar de considerar o Covas uma pessoa honesta, correta, íntegra, ele não queria ser prefeito, ele não queria ser prefeito biônico, ele não queria. Ele era secretário de transporte, eu fui à posse dele na Secretaria de Transporte do Estado, e ele indicado para a Prefeitura, ele seria biônico, porque não era eleito, ele não queria.

Então demorou do início do ano à metade do ano, ele sem ter assumido. Durante um tempo, o Altino Lima, que era o presidente da Câmara, ficou respondendo pela Prefeitura, aí ele [Mário Covas] assumiu. Quer dizer, o Setúbal claramente conhecia a cidade, bem sabia o que queria fazer. O Covas não tinha essa ideia, então ele ficou também no processo de reorganização da Prefeitura, coisa que para mim, não resolve...

EACN: Em pouco tempo não dá.

JEAL: Não dá. Claramente, veja, para mim inclusive a administração do Covas foi muito ruim, pessoalmente. Apesar de eu ter muitas ligações políticas, da política universitária, pessoas que estavam lá eu tinha bastante convívio. Quando começou a administração eu pensei “Que legal, vou trabalhar com gente que eu conheço”. Para mim foi o pior período. E como eu já estava na Prefeitura, eu era deles, eu era do outro quadro. Era o oposto, era nós e eles, eu estava no eles, porque eu entrei no Setúbal, na administração anterior do Jânio, então eu estava meio de escanteio. Apesar de que foi o momento em que eu assumi a chefia do departamento, e o diretor de planejamento era o Tito Lívio Frascino.

EACN: Da EMURB?

JEAL: Da EMURB. Eu que assumi a chefia do departamento de projeto, de planejamento e tudo mais. Mas depois, veio o José Magalhães, o Tito saiu, ficou o José Magalhães. Mas a relação sempre ficou meio distante, então para mim, pessoalmente, foi muito ruim.

EACN: O Magalhães foi para a EMURB?

JEAL: EMURB, foi diretor de planejamento da EMURB, ele substituiu o Tito.

EACN: Porque isso deve ter muita relação com o Jorge Wilhelm, né? Porque depois quando o Jorge foi secretário de novo, ele foi nessa época, ele pôs o Magalhães como diretor de projetos urbanos, na época da Marta.

JEAL: Da Marta já. Foi quando eu saí da Prefeitura. Na campanha, eu dei muitas informações para o Jorge, ele me chamou, falei da EMURB e tudo mais, aí eu disse “tchau”. O pessoal que já foi para a EMURB, no começo foi o Maurício Faria e o Horácio Galvanese.

O Maurício Faria nunca fez nenhuma reunião com os funcionários, com o pessoal, não aparecia, ele ficava escondido lá. E ele foi removido para cima, para o Tribunal de Contas do Município. Uma forma de você promover o cara e aposentar ele, ele foi afastado. Depois é que veio a Nádia [Somekh]. Mas aí, eu me enchi e resolvi sair, pois de certa forma eu estava esperando ter uma atuação mais próxima do Jorge. Não aconteceu, daí com o Maurício Faria não ia funcionar.

EACN: Mas voltando, o Magalhães entrou como diretor.

JEAL: Voltando a essa questão. Na administração [Luíza] Erundina, que para mim foi das melhores administrações. Dentro de todas as administrações, de todos os prefeitos dessa ocasião, para mim foi Setúbal, para mim muito boa e a administração da Erundina. E com Erundina, diferentemente do que aconteceu na época do Covas, porque no Covas, o grupo político que assumiu tinha muitos arquitetos, pessoas com quem eu convivia, o que para mim foi muito ruim. Da Erundina foi o oposto, porque quando foi da gestão do Setúbal, o projeto da Praça da Sé foi transferido do Metrô para a EMURB, e eu fui contratado basicamente para trabalhar no projeto da Praça da Sé, que eu desenvolvi, que foi muito legal, foi um dos projetos que eu mais me...

EACN: O Vladimir trabalhou com você?

JEAL: O Vladimir, sem ele... No começo não foi o paisagista, primeiro foi o Paul del Picchia. Depois o Paul del Picchia foi para a Alemanha, e o Vladimir Bartalini é que tinha entrado.

EACN: Ele entrou na EMURB né?

JEAL: Ele fez o concurso na época que eu estava lá. O Vladimir que fez o projeto de paisagismo substituindo o Paul del Picchia. Ficou na EMURB e eu fiquei responsável pelo projeto, não vou dizer que o projeto seja meu só.

EACN: Mas você era o coordenador.

JEAL: Mas eu fiz em conjunto com [Ernest Carvalho] Mange, com o William Mumford, com o Domingos [Theodoro de Azevedo Netto], conversamos, discutimos, mas quem desenvolveu o projeto, tem muita coisa lá que é da minha cabeça mesmo: a rosa dos ventos, a torre do relógio.

EACN: A rosa dos ventos está relacionada com o cruzamento das linhas de metrô lá embaixo, né?

JEAL: E relacionado com o marco zero, que era uma coisa dos anos 1930 e tal. Então, foi muito gostoso fazer esse projeto. E quando veio a Erundina, para a EMURB veio o pessoal do Metrô, que diferentemente do que aconteceu com a diretoria da EMURB no [Mário] Covas, que eram arquitetos de escritório que não tinham experiência de administração pública, era um pessoal de escritório, era outro mundo. Na Erundina veio o pessoal que já tinha experiência em administração pública de longa data. O Metrô foi uma escola de administração, conduzido de uma forma absolutamente correta...

EACN: O Metrô, durante um período, foi um exemplo da engenharia nacional.

JEAL: Basta ver o seguinte, na administração, mesmo do Setúbal, o diretor de obras era o Walter Merlin. E eu trabalhei em um projeto, que era projeto do Pátio do Colégio, que tinha um projeto do Jorge, que não foi implantado porque não havia um acordo, então eu desenvolvi outro projeto.

O diretor de obras ia para a obra e mudava as coisas lá. O projeto da Praça da Sé foi desenvolvido a concepção dentro da EMURB e desenvolvido o projeto na Promon, eu que coordenei, trabalhava praticamente dentro da Promon durante muito tempo. Durante a obra, tinha algum problema na obra, ninguém mexia sem ouvir o arquiteto. Está tendo algum problema assim, chama a Promon, vai o arquiteto lá e ia eu, na Praça da Sé, para resolver! Nada era alterado sem que o arquiteto responsável desse a ordem. Isso é só um exemplo de administração correta, fica tudo registrado, tem um responsável. Então, quando foi a administração da Erundina, o diretor que veio substituindo o Domingos é o Roberto Mcfadden, e o Mcfadden era o arquiteto do Metrô que fez o projeto da Praça da Sé. E na ocasião, quando foi inaugurada a Praça da Sé, foi em 1978, eu estava na França no IAURIF, tiveram eventos e tudo mais, no IAB, e a relação entre EMURB e Metrô ficou meio tensa nessa ocasião, porque eram ambos da Prefeitura e o projeto havia sido transferido. Portanto, eu imaginava que minha carreira na EMURB acabou, e foi o oposto, na realidade. O pessoal que estava lá, e o Mcfadden em particular, são pessoas absolutamente corretas, íntegras, camaradas ótimos. Então, não só passei a conhecer como a respeitar muito o Mcfadden. O Mcfadden era um cara para mim fantástico, sensacional. Foi um período muito bom de trabalhar com toda aquela diretoria da Erundina. Perfeito, uma coisa muito boa, para mim, pessoalmente, muito bom, apesar de não ter nenhuma identidade partidária.

Esses grandes projetos, esses grandes empreendimentos iniciados pelo Jânio tiveram que ser revistos. E realmente foi feita uma coisa correta, porque foi feito um balanço, obra por obra, do orçamento, da obra, contrato e etc, com o resultado que os custos baixaram muito, ou porque foi feito um enxugamento de coisas... e algumas obras foram interrompidas, como particularmente...

EACN: O túnel embaixo do Pinheiros.

JEAL: É. E o JK que foi abandonado mesmo, porque devia seguir tudo por baixo. Outros foram interrompidos, como o túnel embaixo do Ibirapuera. E no caso do Anhangabaú, que é o centro, também a obra ficou interrompida durante um tempo, mas, por ser no centro, e na visão da administração da Erundina, o local mais democrático da cidade é o centro. Do centro, a cidade inteira é acessível.

EACN: É acessível a todo mundo.

JEAL: É acessível a todo mundo. Todo mundo tem acesso ao centro. Então a obra para ser tocada é a do Anhangabaú. Os recursos estavam comprometidos, eram escassos. Então, vamos juntar o princípio das operações interligadas com a obtenção de recursos para dinamizar o centro e ter recurso para fazer. Imaginava-se que era o zoneamento que estava, digamos, restringindo o aproveitamento do centro, porque o zoneamento, ao passar o limite de coeficiente de aproveitamento máximo quatro, já reduzia enormemente.

EACN: Tinha 20, né?

JEAL: Tinha 20, como é que vai se construir um prédio de oito andares naqueles terrenos pequenos? Precisava ter algum incentivo... Imaginava-se que haveria uma demanda, e que, portanto, foi feito a operação prevendo a arrecadação de recursos, para prosseguir a obra, mediante essa possibilidade de construir mais que o coeficiente existente e com recursos dessa operação. Na realidade, isso não funcionou, porque essa demanda não existia. Nós imaginávamos que existia essa demanda, mas essa demanda não existia. Existia a demanda de um dos itens da Operação Urbana Anhangabaú, que era a regularização de prédios. Esse sim, porque se tinha coisas, como por exemplo, a Bovespa e o BMF, ambos tinham construções irregulares, principalmente a Bovespa, que fez obra irregular ali embaixo do Martinelli, na vista de todo mundo.

EACN: Na vista da Prefeitura.

JEAL: Na vista da Prefeitura! E era um montante grande. Então, quando houve mudança internamente, saiu quem era o diretor dessa época, não lembro quem, e assumiu acho que foi o

Vidigal, que dizia: “não, não pode, uma instituição como a Bovespa, não pode ficar sitiada em um prédio irregular. Precisa regularizar esse negócio. Como pode? É inconcebível.” Com isso, se avançou na questão da regularização, tinha um pagamento e isso levantou recursos. Assim como esse, outras obras com coisas semelhantes, que eu não vou entrar em detalhes agora, foram desenvolvidas e houve uma obtenção de recursos. Como o seu foco é operação urbana, vou até relatar. Isso mostrou onde que a Operação Urbana Anhangabaú conseguiu obter recursos, principalmente com as regularizações e não para construções novas. Nós desenvolvemos alguns projetos, foram desenvolvidos, houve alguns interesses, particularmente ali nas imediações do viaduto Nove de Julho, ali para baixo da Martins Fontes, se desenvolveu todo um estudo para fazer, mas afinal não saiu. Tinha outro prédio, o Hotel Planalto, que era um hotel da Varig, e ali tinha acontecido o seguinte, eles compraram o prédio e lá instalaram o hotel, e eles fizeram uma pequena alteração no térreo de acesso ao restaurante, de acesso à cozinha, e não aprovaram, então estava irregular. Então precisava regularizar isso, que era uma coisa pequena. Uma coisa no térreo, de acesso ao restaurante.

EACN: Uma coisa simples.

JEAL: Isso levantado, encaminhado para nós da Prefeitura, se verificou o seguinte: o prédio todo estava irregular.

EACN: Não era só o térreo.

JEAL: Não era pouco, era muito! O que aconteceu: a planta foi aprovada com um tamanho e foi construída com um ou dois metros a mais.

EACN: Então isso multiplica pelo número de andares...

JEAL: Dava uma área enorme! E as responsabilidade pela irregularidade, claro, você vai dizer que foi do cara que construiu. O cara vendeu, já não está mais lá, então a irregularidade vai junto com o imóvel, então quem tinha que regularizar era a Varig. Então ficou irremediável. Para fazer a regularização, sairia tal quantidade de dinheiro, que a Varig, que já não estava muito bem das pernas, puxou o carro e não continuou.

Na Operação Anhangabaú, nós introduzimos também o direito de transferência de potencial construtivo para imóveis tombados e isso suscitou, durante a apresentação, uma polêmica com o DPH. Não sei se você sabia disso.

EACN: Não, não, porque nessa época eu não estava lá.

JEAL: E foi uma polêmica brava, de ir para o jornal e tudo mais, porque a diretora do DPH era a Déa Fenelon e eu era o chefe. Então ficou uma coisa quase pessoal, entre o DPH e a EMURB, porque, no DPH, com a Operação Urbana Anhangabaú se imaginava “isso vai descaracterizar o centro, porque a princípio você vai possibilitar fazer prédios, ali é tudo tombado, isso vai ser um problema.” E o que aconteceu? Quando foi aprovada a lei da Operação Anhangabaú, que demorou um certo tempo, mas ainda foi aprovada na gestão Erundina, foi feito um tombamento da mesma área da operação, então é tombado. Então ficou uma coisa “agora que acabou de aprovar, vem o tombamento.”

EACN: Não vai dar para construir.

JEAL: A relação fica cortada. Então ficou esse negócio, é operação ou é tombado? Como é que é essa história? Então, ficou realmente uma situação, a secretária era a Marilena Chauí e a diretora era a Déa Fenelon, então ficou uma coisa realmente conflitante.

EACN: Dentro da própria Prefeitura.

JEAL: Dentro da própria Prefeitura. Na ocasião, eu era considerado um dos destruidores do centro. Para você ver como o mundo muda, né? E na verdade, não. A operação urbana quer preservar, introduzindo o mecanismo da transferência de potencial. Então, hoje, finalmente houve um acordo em que, ao invés do tombamento da área total, você diz: “diga exatamente quais são os imóveis a serem preservados, porque aí, inclusive, já fica certo que nesse imóvel não pode mexer, mas não a área toda”. Isso caminhou nesse sentido, então foi uma saída, que eu acho que foi harmoniosa, foi boa, e onde foram definidos: “os prédios são esses, é [rua] Florêncio de Abreu, tal, tal, rua de São Bento, tal.” Ficou definido, claro, tinham as áreas envoltórias, tem que respeitar, mas aí, espero que tenha ficado claro que a gente não estava querendo acabar com o centro. Isso tinha ocorrido, acho que na gestão do Jânio... o Mastrobuono era secretário do Jânio, e eles queriam fazer uma grande operação, a da Santa Ifigênia, e eles tinham a ideia de definir um perímetro e demolir tudo, fazer novo. E aí foi o CONDEPHAAT que fez o tombamento da Santa Ifigênia e Campos Elísios. E praticamente aquela intervenção ficou paralisada. Ou seja, também é um uso político do instrumento do tombamento. E nós entendemos que também teria uma etapa semelhante, mas aqui dentro da Prefeitura, mas isso no final acabou ficando solucionado, caminhou e tudo mais. Só que, realmente, não havia essa demanda. Então, houve uma arrecadação, claramente a Operação Urbana Anhangabaú foi concebida como sendo experimental, porque ela tinha um prazo de validade, dois ou três anos, alguma coisa assim, e a lei caducou. Acho que ela era de 91, se eu não me engano.

EACN: É de 91, acho que até 95.

JEAL: Nessa ocasião, começou a se desenvolver o projeto da Operação Urbana Centro, que, digamos, era um perímetro maior e, diferentemente da Operação Urbana Anhangabaú, que foi a primeira, pioneira, muito antes do Estatuto da Cidade. Então, o mecanismo da operação urbana, inclusive, ficou sendo conhecido nacionalmente a referência de São Paulo, e aí que tanto eu quanto o McFadden fomos convidados para vários locais para expor o mecanismo. No mínimo, eu fui para Fortaleza seminário Horácio Herbst, apresentar em Minas Gerais, posteriormente, eu e a Raquel Rolnik também, para expor o que era a operação urbana, isso antes do Estatuto da Cidade. E já estava lá a transferência do direito de construção de imóveis tombados e outros mecanismos que depois foram incorporados no Estatuto da Cidade. Então, isso é o que ocorreu nesse momento.

Ainda na gestão Erundina, foram concebidos os planos de outras operações urbanas, que afinal acabaram sendo as únicas que foram aprovadas por lei posteriormente. E foram desenvolvidas, claramente, com a ideia de configurar espaços urbanos com diretrizes de implantação e de ocupação do espaço, diretrizes volumétricas inclusive. Isso fica particularmente claro na Operação Urbana Água Espraiada. A Água Espraiada era uma das grandes obras do Jânio. E vou te contar, realmente, é aquele tipo de obra pública feita procurando fazer no mínimo prazo possível e sem consideração por problemas urbanísticos de implantação. Realmente, um desastre, a meu ver. E nós fizemos um projeto na EMURB, que mostra claramente como a operação urbana foi concebida como uma forma de tratar o espaço e conceber o tipo de ocupação. E a Operação Urbana Água Espraiada é uma das mais exemplares nesse ponto de vista, porque, o que acontecia, o projeto que foi desenvolvido era... eu sei que a construtora era de Minas Gerais. Já tinha conseguido recurso, financiamento, tudo mais, e a Água Espraiada não sei se você conhece a origem.

EACN: Fazia parte do anel viário. Eu estudei isso na minha tese. O GEIPOT, né?

JEAL: Quem cuidou disso foi o Ion de Freitas. Você conhece o Ives de Freitas e o Ivan de Freitas?

EACN: Não.

JEAL: São arquitetos. O Ivan, particularmente, é da área.

EACN: É do Rio?

JEAL: Não, daqui de São Paulo. O pai era o Ion de Freitas, engenheiro. CMG 44 era o setor da... Quando eu estava na Prefeitura, no departamento de urbanismo, nos anos 60 para 70, estava em

desenvolvimento a implantação do anel viário. E, particularmente no trecho ali do Água Espraiada, saindo da Marginal do Pinheiros e avançando em direção à Washington Luiz e passando ali perto do Parque do Estado. E ali o que foi feito? Previa-se um projeto, não foi aprovado em lei, era decreto, porque era do Estado, quem cuidava era o Ion de Freitas, ele tinha um escritório lá perto do aeroporto. E eles começaram a desapropriar, por decreto. A Prefeitura não podia desapropriar sem lei, mas o Estado podia desapropriar sem lei, por decreto. E era uma super via expressa, com mais de 100 metros de largura, enorme, saindo da marginal e subindo ou passando ao sul do Parque do Estado.

EACN: Isso tudo dentro daquela visão do Prestes Maia e depois do Moses, né?

JEAL: Na realidade, era o anel que estava ligado às ideias também dos planos lá do Plano Diretor, do PUB...

EACN: O Plano Metropolitano, o PUB e o PDDI.

JEAL: O PDDI.

EACN: O PMDI e o PDDI.

JEAL: Esse trecho se integrava com aquela quadrícula das vias expressas, e esse trecho fazia parte. E o que aconteceu? Eu sei por que eu projetei nos anos 70, construí uma casa para um funcionário de uma empresa, da Ion, que tinha sido expropriado e morava perto de lá. Eu fiz uma casa do lado do Morumbi para ele. A casa era dele, ele foi desapropriado, ele teve que mudar de casa e a casa dele estava lá. E ocupada. Eles desapropriaram essa área grande, não demoliram, não fizeram nada, como se fosse ocupada por gente do próprio DER. E a casa estava lá, e ele já tinha recebido pela casa e tal. E aí a Água Espraiada que era um córrego que tinha um pouco de ocupação, tinha alguma favela, mas era pequena, aí que explodiu a favela, ocuparam o córrego inteiro, porque a obra não chegou a ser iniciada, tinha um projeto enorme. Então, era um problema. Na administração do Jânio, era esse problema, tudo ocupado, tinha essa desapropriação iniciada, mas não concluída, casas sendo desapropriadas e outras não, porque desapropriação é aquele negócio que depende dos recursos, dos recursos judiciais, pode terminar rapidamente ou demorar 10 anos, 15 anos para conseguir a emissão de posse. Então, como fazer? Bom, foi feita a licitação e a empreiteira, a companhia que ganhou era a Mendes Junior. Eles fizeram o projeto de canalização do córrego com pré-moldados de várias dimensões, para poder fazer encaixar com o mínimo de retirada de gente, de casas, de tudo mais. E como, para fazer o faturamento, dependia de coisas concluídas ou material na obra, eles mandaram brasa em fazer as tais das peças pré-moldadas e configurando esse canal. E isso estava no meio, essa obra estava lá, foi interrompida por falta de recurso na gestão Erundina, mas estava lá. Iniciada a obra, favela, essa confusão. O que nós fizemos? Partindo da observação de que os piores espaços urbanos de São Paulo são algumas avenidas de fundo de vale, onde o córrego está tamponado, como é o caso do Tamanduateí, ou parcialmente tamponado, com vigas, como é o caso da Avenida Tereza Cristina, da avenida do córrego Ipiranga também. São os piores espaços, porque você tem o canal de concreto, depois as pistas, não tem espaço para as árvores, as construções que estão lá todas deterioradas, quando chove, alaga. O córrego é mal cheiroso. Então, torna-se um espaço horrível, um dos locais mais desagradáveis de São Paulo é a avenida do Estado e aquela que sai ali do lado. É um horror. Isso não pode ser. Tem que ser um canal aberto, amplo, com uma área de alagamento, onde a água possa subir e descer sem invadir casas, depois ter pistas expressas, depois as pistas locais com muita vegetação. Observação de que, o que incomoda ambientalmente não é o volume de tráfego, é o volume de tráfego e o espaço expandido. Você já esteve no México, na Cidade do México?

EACN: Já.

JEAL: Na Cidade do México, você tem aquelas avenidas enormes, tem um trânsito infernal. Mas como é muito larga, você tem as pistas, depois você tem entre as pistas central e local canteiros arborizados. Quando você está lá no meio andando, você nem percebe muito. Ou no Rio de

Janeiro, no Aterro do Flamengo, tem aquele tráfego enorme, mas tem muito espaço, árvores. Então é isso que a gente pensou. Vamos fazer uma avenida parque, uma avenida no Água Espraiada, e vamos recuperar... o trecho da Água Espraiada é dividido praticamente em dois setores, praticamente o mesmo comprimento. O primeiro trecho que vai da marginal até o cruzamento da Washington Luís, e o da Washington Luís para cima, onde a declividade é maior. E nesse pedaço, o que a gente vai fazer? Vamos também ampliar os locais, dentro do possível, o local onde passa o córrego, para criar uma margem, uma área verde, onde a água possa se inserir, e tratar mesmo que seja a favela. As favelas são mais concentradas embaixo, em cima é mais áreas de invasão e tem bairros de classe média, média-baixa. Ou seja, criar um ambiente adequado com vegetação, com casas. Têm croquis, têm desenhos mostrando isso tudo. Quem cuidou disso na ocasião, você conheceu a Marilena Fajersztajn?

EACN: Não.

JEAL: Ela é do SP Urbanismo agora, trabalhou conosco, ela foi responsável... E a lei foi aprovada.

EACN: Nessa época?

JEAL: A lei não da operação urbana, a lei do viário com grande largura. Gerou um monte de protestos, ficou muito claro como que a população se comporta com relação às obras e desapropriações. Todo mundo quer espaço, todo mundo quer um lugar, desde que não seja na própria casa.

EACN: *Not in my backyard*, os ingleses falam. Não no meu jardim.

JEAL: E os contatos que eu tive com toda a experiência na EMURB nesse tempo, tudo é muito bonito no discurso, mas na hora de fazer o projeto, o cara cria uma organização de amigos de bairro, ele mais uns amigos, para criticar e tudo mais. Eu já enfrentei “n” assembleias, tanto lá quanto na Faria Lima...

EACN: E aí já eram até colegas.

JEAL: O projeto tinha todos os desenhos de como deveria ser, e era esse o caráter da Operação Urbana Água Espraiada. Mas no final, a lei só foi aprovada...

EACN: Na Marta, em 2001.

JEAL: O projeto viário foi aprovado, mas na Operação.

EACN: Então ela foi desenvolvida dentro da EMURB? Porque ela aparece na proposta de Plano Diretor da Erundina.

JEAL: Sim.

EACN: E o coordenador de projetos especiais na Secretaria de Planejamento era o Duca.

JEAL: Sim, é isso aí. Ou seja, no projeto do Plano Diretor apareciam essas Operações Urbanas.

EACN: Mas elas todas foram desenvolvidas dentro da EMURB?

JEAL: Dentro da EMURB, foram desenvolvidas e com alterações. Então me lembro muito bem, nessa época o [Paul] Singer era secretário, e quem estava cuidando lá na SEMPLA era o Paulo Sandroni, que teve um papel importante nessa ocasião no desenvolvimento do mecanismo da Operação Urbana, ele visualizou bem e tudo mais. Isso é na Operação Água Espraiada. Com relação à Faria Lima, na gestão do Jânio Quadros, dentro daquela mesma forma de lidar do Jânio, de chamar as pessoas para perguntar “o que vocês querem fazer em São Paulo?”, o que aconteceu? O Júlio Neves fez um projeto, cujo nome eu não estou lembrando agora, não sei se era Nova

Iguatemi ou Nova Faria Lima, que era um projeto muito semelhante às operações chamadas de “reurbanizações” na EMURB. As reurbanizações da EMURB..

EACN: Que estavam vinculadas com o Metrô, né?

JEAL: Que eram vinculadas ao Metrô, mas nesse caso, não eram. Eram operações que contavam com recursos praticamente, a fundo perdido, do programa CURA – Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada, do Governo Federal, contou com a, digamos, a situação política da época da ditadura, em que não havia muita contestação e questionamento, e com isso áreas foram desapropriadas, como é o caso da Conceição, do Jabaquara, e depois onde a coisa não funcionou, porque houve recursos contra, foi Santana.

EACN: Quadra 61, né?

JEAL: Quadra 56.

EACN: É, 56. Um número assim.

JEAL: Aí teve contestação e a coisa não funcionou lá. Jabaquara e Conceição funcionou, desapropriaram e foi feita a reorganização viária, reorganização fundiária. O que era o projeto do Júlio Neves desenvolvido no mínimo dez anos depois? Era mais ou menos a mesma coisa. Ele reconstituía, fazia a avenida, desapropriava áreas para fazer reurbanização, com demolições maciças. Isso foi levado, porque o Júlio era uma pessoa muito ligada ao imobiliário e tal. Eu acho que o Júlio tem qualidades, é claro que nessa época ele tornou bastante próximo e me convidou para coisas lá do MASP e tal. E ele apresentou o projeto, que era da época do Jânio, ele queria continuar. “Se o projeto for reformulado e se encaixar dentro do que nós estamos desenvolvendo como operação urbana, tudo bem”. E foi o que aconteceu. Então, em vez de ser uma coisa compulsória como era a desapropriação, porque era desapropriação de quadras inteiras para serem reconstruídas, se tornou uma coisa de adesão voluntária, como é o princípio da operação urbana, onde a pessoa adere se quiser, se não quiser, não adere. E claro, quando tiver desapropriação para o sistema viário, aí é desapropriação.

EACN: Mas é uma coisa que sempre teve.

JEAL: Mas a adesão para construir a mais, ela era opcional. E foi nesse tempo que foi incorporado ao Plano Diretor. Então, o Plano Diretor daquela ocasião, desenvolvido na época do Paul Singer, incorporava... eram cinco operações, né? Era a Operação Anhangabaú-Centro, a Faria Lima, Água Espriada, Jacu-Pêssego e Operação Água Branca. Cinco operações. Essas foram incorporadas. A Operação Faria Lima foi a que se tornou a mais visível, a mais discutida na época, porque a Operação Anhangabaú-Centro, ficar no centro não havia oposição... A da Faria Lima não, porque tinha um grupo particularmente lá do [Siegbert] Zanettini e todo o pessoal.

EACN: O próprio Cândido [Malta], né?

JEAL: Acho que sim. O Cândido acho que também.

EACN: Era mais o Zanettini, por que o Zanettini tinha escritório ali.

JEAL: A Operação Faria Lima teve muita visibilidade, muita discussão, mas realmente se adequou, o projeto foi adequado, foi reformulado. Na ocasião, foram previstas pelo projeto várias medidas de configuração de desenho urbano, o que ocupa o recuo, de fazer áreas comuns, de espaço público, e depois foi sendo abandonado, porque depois da gestão da Erundina, veio o [Paulo] Maluf. Aí o Secretário de Planejamento foi durante um tempo o cara que era da Eucatex, Roberto Richter. Para o Richter claramente, eu ia assistir reuniões da CNLU, a operação urbana era um mecanismo de arrecadar dinheiro e ponto final, só interessava como fonte de arrecadação de recursos, o resto não interessava. Então, esses detalhes de configuração espacial vão se perdendo claramente com o caso da Operação Faria Lima. No caso da Operação Água Branca,

particularmente, nós desenvolvemos lá na EMURB e o nome Água Branca foi adotado, em grande parte, por sugestão do [Luiz Antônio] Pompeia, da EMBRAESP. E tivemos reuniões, porque o Pompeia acho que tinha também contato com o Singer e, para ele, a operação de maior viabilidade financeira era a Água Branca.

EACN: Porque tinha muito terreno vazio, subocupado.

JEAL: Muito terreno vazio e a localização, porque a Água Branca, ela está ao lado da Marginal Tietê, tem ligação com todas as estradas, fáceis, ligação com os aeroportos de Viracopos, de Guarulhos principalmente, Campo de Marte. A localização é excepcional da Água Branca, porque daqui para Campinas é um pulo, você já chegou, já chegou direto, todo interior você está aqui direto, Rio de Janeiro, chegou aqui direto, dos aeroportos. E nós iniciamos a ideia, era Operação Barra Funda. E ele disse “não, esse nome Barra Funda não tem atração, põe Água Branca, é muito mais atraente, palatável”. E por isso ficou Água Branca, apesar da gente pegar basicamente a Barra Funda. E os limites foram desenvolvidos e, realmente, tinha um potencial que só veio a se materializar posteriormente. A lei só foi sancionada na gestão Maluf. Isso eu sei, porque até presenciei, de certa forma, o diálogo entre o Reynaldo de Barros, que era secretário ou presidente da EMURB, as duas coisas, com o Maluf, pelo telefone. Quando eu levei, o Reynaldo me perguntou “me explica esse negócio dessa operação, de pegar essa área... têm as áreas que são do prefeito, ele está preocupado e tudo mais.”

EACN: Da Eucatex?

JEAL: É, pois é, tem a área aqui toda que é da família Maluf.

EACN: Eu sabia dos Matarazzo, que tinha a fábrica dos Matarazzo.

JEAL: O Maluf tem toda a Serraria, tudo aqui na Rua Tagipuru, são áreas grandes. Toda essa quadra em frente ao Parque da Água Branca, muita coisa da família Maluf. Até se diz que o Minhocão foi estendido até o Largo Padre Péricles para beneficiar, valorizar a área deles. O projeto do Departamento de Urbanismo, eu ainda estava lá, que era o Barreto que era o diretor, previa sair da Praça Roosevelt, ir elevado para a Amaral Gurgel, e ao chegar na São João, descer de novo. Então foi uma decisão do Maluf.

EACN: Que até era uma obra pequena na verdade, né?

JEAL: É, era uma coisa razoavelmente pequena. Subia na Amaral Gurgel e descia na São João. Foi uma decisão do Maluf e contrariou o Departamento de Urbanismo. Tem os desenhos lá, do desenhista Amadeu, que mostram justamente esse projeto como que era. E foi uma decisão do Maluf, como engenheiro. E disseram “prefeito, pode sancionar a lei, porque não foi concebida com nenhuma participação sua e já foi aprovada na Câmara antes da sua gestão. Portanto, pode sancionar, porque não vai lhe causar benefício nem malefício, porque não há desapropriação das áreas, não tem nada que vai lhe beneficiar nem lhe prejudicar”.

EACN: Indiretamente a valorização, se tiver. Hoje até está saindo, mas na época não.

JEAL: Se seria para ele, seria para todos, não era uma coisa específica para ele, já tinha sido aprovada anteriormente. Então, realmente, havia essa expectativa do mercado imobiliário, ou parte dele, como é o caso do Pompeia, de valorização dessa área, como, de fato, depois toda essa área ficou cheia, com muita construção. E, por outro lado, a outra operação urbana que era a Jacu-Pêssego também é ligada por essa alça, que por muito tempo era conhecida como anel metropolitano, que justamente fazia essa interligação com a Água Espraiada ou com a Cupecê, o grande problema, as marginais desse lado sempre fazem o anel, o problema é essa interligação que vai da Marginal Pinheiros para a Marginal Tietê que sobe e desce, que passa pelo Ipiranga e toda essa região do Cupecê, é subida e descida, é bem complicado. E o Jacu-Pêssego é o local onde se imaginava que deveria ter incentivos para construções industriais e de habitação, porque tinha lei da ampliação da avenida, mas no final também não era um mecanismo que propiciava a

arrecadação de recursos. Então, isso também foi ficando meio de lado, porque não havia o interesse do mercado imobiliário. Claramente, o que impulsionou o desenvolvimento das operações urbanas foi o interesse do mercado imobiliário, que não tendo a operação interligada, viu a operação urbana como uma forma de ter a possibilidade de construir acima dos limites de zoneamento. Se por um lado representou a introdução de um mecanismo de arrecadação, representou também um desvirtuamento da ideia da operação urbana como condicionador ou orientador da ocupação do solo.

EACN: De plano específico de desenvolvimento para aquela área.

JEAL: Exatamente. Por isso foi muito criticado.

EACN: Foi um instrumento que foi apropriado pelo mercado, mais ou menos assim.

JEAL: Entre as ideias que estavam na origem lá na gestão Erundina e o grande desafio, foi na gestão Maluf, com o Richter. Por outro lado, também na administração Maluf, houve a introdução de alguns mecanismos que se tornaram muito importantes, principalmente a concepção do CEPAC. O CEPAC não fez parte do projeto inicial das operações urbanas. A securitização dos investimentos com a introdução de mecanismos ligados ao mercado financeiro, ao setor financeiro, foi da época do Maluf.

EACN: E você tem alguma ideia? Foi o Richter? Porque eu tenho um texto do Marcos Cintra defendendo isso.

JEAL: Posteriormente o Cintra. Mas mais do que o Cintra, havia um camarada que foi diretor financeiro da EMURB nessa gestão, era um economista que tinha experiência no mercado financeiro que disse: “nós bolamos um sistema que avance com a venda de letras, da venda de certificados de potencial construtivo, de tal forma a desvincular a aquisição da aplicação”. Então, você compra um título que vai dar direito a ser aplicado, mas esse valor é um valor flutuante. Tanto na valorização, o valor vai depender do leilão, você pode estipular o preço mínimo, mas se vai a mais ou a menos depende do mercado, quanto na hora da aplicação, a conversão do CEPAC em área construída depende também de avaliação de valor de mercado na ocasião. Porque foi nessa ocasião que foi desenvolvida aquela fórmula de conversão do CEPAC em área construída, porque tem que ser uma fórmula diretamente proporcional a certas coisas e indiretamente proporcional a certas coisas, de forma a equilibrar a um valor constante. Porque senão você compra tantos metros quadrados, você tem o valor da restrição, se você for aplicar em uma área extremamente valorizada, vai ser menos metros quadrados, se você vai aplicar em uma área que é desvalorizada, você compra muitos metros quadrados. Tem que ser inversamente proporcional ao valor, à relação de valor dos terrenos dentro da área da operação. Quanto mais valorizado o terreno, menos metros quadrados. Quanto menos valor, mais você transfere em área construída. E por outro lado, têm outras fórmulas de correção que foram pensadas, que fazem parte daquele cálculo, que foi difícil até as pessoas entenderem. Mas era uma maneira de você ter um parâmetro para saber: “eu tenho tantos títulos de CEPAC, quanto eu posso aplicar no que eu quero fazer em tal lugar”. Por outro lado, também, a transferência de potencial construtivo de imóveis tombados sofreu, depois de certo tempo, um constrangimento muito grande que praticamente inviabilizou a sua aplicação durante um bom tempo até ser reformulado, que é o seguinte: qual é a área, qual é a zona que tem maior potencialidade, maior atração para a aplicação do potencial? É a Z2. Porque a Z3, Z4 e Z5 já pode construir e também são áreas limitadas. A Z2 é o plano de fundo do zoneamento de 74. É tudo. O que não é Z1, não é Z3, Z4, Z5, Z6 é Z2.

EACN: Acho que era 70, 60% da área... acho que até mais, 70% da área do município.

JEAL: É a área branca do mapa, o fundo é a Z2. Aí o que acontece? Você compra o potencial construtivo da Operação Urbana Anhangabaú, onde você vai aplicar? Vai aplicar na Z2. E isso como era semelhante à operação interligada, houve uma medida judicial que bloqueou a transferência para fora da área da operação. Aí está morta... o potencial construtivo vai transferir...

EACN: De uma área para a mesma área?

JEAL: Foi o que aconteceu, de certa forma, com a Casa das Rosas. A Casa das Rosas foi uma transferência de potencial dentro dos lotes vizinhos, que foi uma coisa que antecipou, porque era basicamente o mesmo lote. Depois disso, foi modificado, porque ao se perceber o potencial de transferência de potencial construtivo que foi introduzida a outorga onerosa. Claramente a outorga onerosa é concorrente da transferência de potencial construtivo, são duas coisas que concorrem pela mesma coisa, que é a possibilidade de construir acima dos máximos estabelecidos pelo zoneamento. Então, de certa forma, também a outorga onerosa veio a retardar a aplicação de transferência.

E a transferência de potencial construtivo de imóveis tombados teve relativamente poucas aplicações no caso da Operação Urbana Anhangabaú e a Operação Urbana Centro. Um dos primeiros casos, que levou bastante tempo, foi conjunto de prédios tombados construídos na Avenida São João com a esquina da Duque de Caxias, ali levou um bom tempo, os proprietários tinham interesse, um prédio foi reformado, o outro acho que teve a transferência. Posteriormente, a transferência se tornou uma coisa bem mais fácil.

EACN: Apesar de que dentro da Operação Urbana Centro só são cinco casos.

JEAL: Só cinco casos? Eu acho que a Lei de Fachadas é interessante, mas para ser aplicada também não é muito fácil. Mas a repercussão maior é da transferência de potencial. A Lei de Fachadas não é exatamente uma isenção, ela é apenas uma transferência de responsabilidade daquele balanço financeiro que vai para a SEHAB. Ele sai do orçamento da SEHAB.

EACN: O pessoal da SEHAB reclamava muito.

JEAL: Dentro da Prefeitura, houve muito combate tanto à Lei de Fachadas quanto à transferência, porque a transferência competia com a outorga, e a Lei de Fachadas também era redução de recursos, ela transferia para outra fonte de recursos. Porque a Secretaria de Finanças quer receber, não quer saber. Então, no caso da Operação Urbana Anhangabaú, foi arrecadado o dinheiro, não tinha uma conta específica, tinha uma contabilidade. E esse dinheiro tinha que ser aplicado, a lei dizia que tinha que ser aplicada na operação. O dinheiro foi arrecadado, tinha essa conta e cadê o dinheiro? Maluf usava nisso e naquilo. Aí veio o Tribunal de Contas e tinha fiscalização. Eu atendi os fiscais do Tribunal de Contas: “E esse dinheiro? A lei diz que ele tem que ser aplicado aqui. O dinheiro tem que estar em algum lugar”. E eles fizeram relatório e etc. E no relatório, quem era o conselheiro era um político velho que estava lá. Quando os fiscais levaram, ele ficou furioso. “Ah, isso aqui não pode! Tem que ser assim!” Passou o tempo e no despacho final: está tudo em ordem, o dinheiro foi aplicado pela Prefeitura e está tudo certo. Por isso que, para mim, o Tribunal de Contas do Município particularmente é um órgão que se for extinto é melhor. Porque o Tribunal de Contas é uma aposentadoria de luxo para quem está atrapalhando. O Tribunal de Contas não adianta para nada. Aquele prédio imponente muito bonito, consome muito dinheiro, tem toda uma estrutura, o salário é muito bom, mas não serve para nada. Mas depois se criou as contas vinculadas e tudo mais.

EACN: Isso vai evoluindo até chegar no Estatuto. Em função dos erros e acertos das experiências que já vinham ocorrendo, o Estatuto bate o martelo, né?

JEAL: E depois, com diferentes administrações, acabou criando uma forma de apreciação mais aperfeiçoada. O desenvolvimento das operações urbanas com a questão do CEPAC foi um mecanismo que foi sendo aperfeiçoado, sempre com esse viés de arrecadação de recursos. Então, se planejaram muitas operações urbanas que por lei, efetivamente, saíram muito poucas. Não sei atualmente quantas foram aprovadas por lei, mas por muito tempo foram só aquelas cinco.

EACN: Têm Bairros do Tamanduateí, Centro, Água Branca, Faria Lima, Água Espraiada...

JEAL: Jacu-Pêssego está?

EACN: Não, a Marta [Suplicy] aprovou, mas tinha alguma inconsistência legal e ela foi revogada. E agora na administração do Haddad, a ideia era fazer o Polo de Desenvolvimento Leste, alguma outra coisa, não era operação urbana. Acho que são essas quatro mesmo. E agora, Bairro de Tamanduateí. A da Água Branca foi revista, né?

JEAL: Foi revista.

EACN: Na verdade todas foram revistas, né? Para se adequar ao Estatuto da Cidade. A Água Branca foi revista, a Faria Lima foi revista, a Centro é a única que não foi revista ainda. É engraçado, a Centro está meio parada assim... porque acho que depende muito disso que você falou, da visão que o prefeito tem do centro. Por exemplo, você falou do Setúbal, depois a própria Erundina e acho que a Marta retoma um pouco essa discussão do centro, mas no Kassab não senti muito a questão do centro, e na do Haddad nada. Mesmo na da Marta não teve atualização. É que teve o [Programa] Ação Centro, né? Eram duas coisas meio concorrentes.

JEAL: Do Kassab, tinha todo o interesse na área da Luz.

EACN: É verdade, com o projeto Nova Luz.

JEAL: O [Miguel] Bucalem que tocou e tudo mais.

EACN: Mas também não deu em nada.

JEAL: E com o Kassab e o Serra, eu estava na Secretaria de Cultura no CONPRESP de 2005 a 2012, nós elaboramos aquele projeto de intervenções no centro associadas ao Anhangabaú e à região do Paissandu, nós fizemos todo um projeto disso, basicamente dentro da Secretaria de Cultura. Nós levamos isso ao prefeito e ao Bucalem, mas o Bucalem estava com foco na Nova Luz e manteve em fogo brando qualquer coisa ligada ao centro. Mas estava relacionada diretamente com coisas ligadas ao Paço das Artes, e com o investimento do Anhangabaú desenvolvemos uma série de ideias e propostas para o Anhangabaú, que depois o Jan Gehl retomou basicamente aquelas ideias.

EACN: Por que, na verdade, era mais uma reformulação do espaço público, né?

JEAL: Exatamente.

EACN: Porque o Vale é muito abandonado, é um problema...

JEAL: A observação que a gente tem em relação ao Anhangabaú é o seguinte, o grande problema do projeto da Rosa [Kliass] e do Jorge [Wilheim] é muito bonito visto de longe, porque o problema é o seguinte, o espaço público não é só o que está dentro, é o que está em volta. Se você não mexe com o que está em volta, não adianta. O espaço do Anhangabaú é um espaço desagradável para permanência, não dialoga com os prédios. A maior parte dos prédios, embaixo é agência bancária, entrada do prédio, estacionamento, você não tem uma coisa que te atraia a ficar sentado ali. Você vê fotografias da cidade quando era um parque, antes do Prestes Maia, antes de 1938, bancos, gente sentada, árvores, tudo mais. E com a intervenção do Prestes Maia de criar a via expressa e a via de ônibus e tudo mais, se tornou um espaço muito ruim. Eu conheci bem o Anhangabaú nos anos 50, eu tomava ônibus lá, era mais desafogado. Mas depois, nos anos 70, que era na época do Setúbal e do Reynaldão, era um congestionamento tremendo, uma poluição tremenda, sonora, atropelamento. Então, o projeto do Anhangabaú surgiu na gestão do Reynaldo como uma forma de...

EACN: Foi um concurso, né?

JEAL: Foi concurso público. Porque foi feito um projeto dentro da EMURB de várias passarelas, passarela não é uma solução boa e isso levantou muita polêmica entre os arquitetos, criticando o

projeto das passarelas. Eram umas cinco ou seis passarelas, e passarela realmente não é uma boa solução.

EACN: O concurso foi na época do Reynaldo?

JEAL: Foi.

EACN: O Jorge já tinha ganhado?

JEAL: O Jorge ganhou nessa ocasião. Eu acho que da parte do Reynaldo foi o seguinte, surgiu aquela polêmica toda das passarelas e levaram a ideia de fazer um concurso e acho que ele disse o seguinte: “olha, sob as passarelas, com o concurso a gente põe os arquitetos todos para ficarem conversando, debatendo, não ficam perturbando e a implantação fica por conta do próximo prefeito”. Fica com mérito de fazer o concurso e deixa o “abacaxi” para o próximo. O que a gente previa nesse projeto era justamente abrir os prédios, reformular essa relação entre unir os prédios e o espaço público, e facilitar a circulação também por baixo do Viaduto do Chá.

EACN: é verdade, porque é fechada hoje, né?

JEAL: É fechada.

EACN: Do Viaduto do Chá, você diz?

JEAL: Embaixo do Viaduto do Chá.

EACN: Tem uma passarela ali, né?

JEAL: Tinha.

EACN: Não tem mais?

JEAL: A passarela foi retirada. Uma das melhores passarelas projetada em São Paulo era essa. Passarela do Croce e Gasperini. Era uma passarela lindíssima. (...) O que nós prevíamos, por exemplo? Quando foi projetado o Viaduto do Chá, tinha a Galeria Prestes Maia de um lado e do outro lado tinha a mesma coisa, a galeria que nós chamamos de Galeria Formosa.

EACN: Era do Museu do Teatro Municipal?

JEAL: Antes disso era a Escola de Bailado, a Escola de Ballet, que tinham os salões. Porque eram salões grandes, que tinham escadarias. Você lembra que tinha uma passagem ao lado do Mappin, entre o Mappin e a Light? Tinha a escadaria que passava por baixo, você chegava no outro lado. Então, essa ligação por baixo, ela tinha uma ligação que abria e dava dentro desses salões que estavam sempre fechados. Eu quando criança não lembrava disso, porque estava sempre fechado. Mas tinha essa ligação. Assim como tinha a escada do outro lado, que é a Galeria Prestes Maia, foi reformulada para colocar as escadas rolantes, nos anos 50. Essa escadaria ela foi interrompida porque foi colocado lá o Centro de Arrecadação de Impostos Municipais, que tem um cofre. E é muito curioso, porque na parte debaixo de que dava acesso à Rua Formosa, era um restaurante da Liga das Senhoras Católicas, um restaurante popular, e chegava no lugar tinha uma escadaria que entrava numa parede. Tinha essa escadaria que era bloqueada por um cofre, em cima da escadaria de granito e tudo mais.

EACN: Isso do lado do Municipal, então?

JEAL: Do lado do Municipal. Nós propusemos reabrir e passar por baixo, e outra coisa, que tinha que passar pela CONPRESP, que era a abertura... Os pilões do Viaduto do Chá, aquilo não é um maciço, aquilo lá não é um monumento egípcio, tem colunas, então a gente propôs abrir. Você descia pelo coberto, atravessava o Vale, abria do outro lado. Você fazia a ligação da Galeria

Prestes Maia com a Galeria Formosa por baixo do viaduto. A Galeria Prestes Maia e a outra galeria têm locais para você criar locais agradáveis. Inclusive, do lado da Galeria Formosa, dando para a Praça Ramos de Azevedo, tem um negócio lá de centro terceira idade. É um salão de convivência, um muro que separa do jardim. Então, você tem um local de convivência aqui separado do jardim por um muro. Então, na Operação Centro, a gente imaginou, na gestão do Serra e Kassab, intervenções de melhoria do centro propriamente dito, mas não foram para frente. Mas com o Haddad foi muito pior. Recentemente, tem um camarada que organiza visitas noturnas ao centro e a gente foi. Não dá para você circular pelo Anhangabaú, está cheio de morador de rua. Isso aqui não é lugar para passear. O que chamou a atenção de forma positiva foi o [Restaurante] Bovinus Grill, de noite aberto e cheio de gente, com musica tocando dentro. Eu achei positivo, apesar de ser fechado para a rua, está cheio. Fizeram uma coisa que movimenta de noite. Ali num tem morador de rua e fica cheio.

EACN: Aquele Projeto Boraceia parecia ser um projeto interessante, de você tentar reinserir o morador em situação de rua. Porque essa é uma situação que precisa ser trabalhada para recuperar esse espaço, tem que ter uma política pública de inserção desse pessoal.

JEAL: Esse que é o grande problema, a cultura e o ambiente urbano têm que ser objetos de políticas públicas, uma ação consistente, com metas e progressiva. Senão tem uma intervenção aqui, uma intervenção lá e não se chega a constituir uma política pública e no primeiro obstáculo é deixado de lado. E o problema é ter prefeitos que entendam isso e que assumam uma política pública. E prefeitos que não são arquitetos são mais difíceis de entender.

EACN: Qual era a equipe que tinha nessa época da Erundina, que desenvolveu essas operações? Era o Mcfadden, né?

JEAL: O Mcfadden era diretor de Planejamento de Projeto. Eu ocupei a chefia do Departamento de Operações Urbanas desde que foi criado praticamente até quando eu saí, na gestão Marta.

EACN: Passou para a SEMPLA, né? Saiu um pouco da SP Urbanismo e passou para a SEMPLA, né?

JEAL: Quando foi na gestão Erundina, era basicamente da EMURB. Internamente, na Operação Água Espreada quem trabalhou, por exemplo, foi a Marilena Fajersztajn. Na Operação Anhangabaú, um pouco a Rita Gonçalves. A Rita Gonçalves trabalhou nisso, a Marilena, o Vladir Bartalini, irmão do Vladimir. Na SEMPLA, era o Singer e o Sandroni. Depois, posteriormente, quando foi a gestão Maluf, teve o Marcos Cintra, que foi uma coisa um pouco menos direta que a do Richter. A do Richter era muito os aspectos financeiros realmente. Mas o Cintra também é um economista, ele não está em sintonia com os problemas urbanos, mesmo as formas de encaminhamento. Quando eu estava no CONPRESP, o Cintra estava na administração do Kassab, e eles queriam fazer uma venda de terrenos ali perto da Faria Lima, próximo ao Parque do Povo, é uma área com vários equipamentos públicos, como escolas e tudo mais. Imagina que veio uma solicitação assinada pelo Cintra ao CONPRESP para que nós afirmássemos que aquela região não tinha valor.

EACN: Desafetar a área e vender para o mercado imobiliário. E ele era vereador, né? Ou era secretário?

JEAL: Acho que ele era secretário, ele estava no executivo. Bom, quando veio para nós ele acabou de assinar a inviabilidade de dar esse parecer. Como você vem para nós já dizendo como deve ser? Quer dizer que não tem valor? “Olha, [Carlos Augusto] Calil, ele acabou de assinar o atestado de óbito dessa iniciativa”.

No caso da Operação Água Branca, um dos elementos importantes do projeto era o tratamento da chama Orla Ferroviária. Tem toda uma área que vai da Estação da Luz até a Lapa, onde você tem lado a lado o leito da antiga Sorocabana e da Santos-Jundiaí, São Paulo Railway. Elas passam no mesmo sentido, mas não são contíguas, têm uns espaços vazios no meio. E nós tomamos muita

iniciativa no sentido de reformular isso no sentido de aproximar as linhas. Então, o projeto que foi desenvolvido, eu que levei ao Jorge Wilhelm foi a questão do “Bairro Novo”. O Bairro Novo tinha uma área que era gleba Pompeia...

EACN: Que era encaraçada, né? Questão fundiária indefinida...

JEAL: Essa área, eu me lembro, inicialmente estava na EMURB a questão da gleba Pompeia, e na SEHAB... o Domingos estava estudando esse negócio, estava examinando todos os processos referente àquela área e eu tomei algum contato. Posteriormente, quando foi da Operação Água Branca também, inclusive fizemos reuniões com os proprietários para tentar chegar a uma solução, porque a operação urbana era o mecanismo de resolver aquele problema fundiário, tinha instrumentos suficientes para a participação, só que tinha muita rivalidade e rixas internas. Quando eu saí da EMURB em 2001, um dos grupos de proprietários me convidou para dar uma assessoria, que era o grupo do Israel Dias Novaes, foi político em São Paulo, vereador durante muito tempo. A mulher dele que tinha antepassados que forma proprietários dessa área. Foram quatro proprietários que na década de 20 compraram do Governo do Estado uma área grande, que ficava ali na várzea do Sales. E a Prefeitura tinha a diretriz de uma avenida que seria continuação do Viaduto Pompeia, seguiria em linha reta até a marginal. Só que depois a Prefeitura, quando implantou o viaduto na gestão posterior, na segunda gestão do Prestes Maia. Antes até. Em vez de seguir em linha reta, ia fazer uma curva e pegar ao contrário. Então, tinham diretrizes de ocupação que esses quatro proprietários da época não aprovaram. Eles fizeram uma divisão entre si, não fizeram a aprovação do loteamento, registraram no Registro de Imóveis a divisão, sem aprovar na Prefeitura, deixando o espaço das ruas. Mas como não foi aprovada pela Prefeitura, ela se transformou nessa área que não era regularizada, os loteamos em volta foram feitos seguindo as diretrizes novas da Prefeitura, por isso que não casa as ruas. Então, era um rolo realmente. Não tinha área invadida, mas tinha essa situação fundiária não resolvida. Eu dei orientações, fizemos encaminhamentos com sugestões da Prefeitura. Quando foi a candidatura do Jorge para os Jogos Olímpicos, ele sabia que existia a operação urbana, mas não em detalhes. Quando eu saí da Prefeitura, levei ao Jorge, pedi uma audiência. “Essa área está irregular e os mecanismos da operação urbana podem resolver isso”.

EACN: É interessante isso. Quer dizer que o Jorge não tinha esse vínculo com a operação? Não era muito a par? Porque a primeira vez que surge o termo operação urbana era no Plano Diretor de 85.

JEAL: Ah sim, mas era outra concepção. Era um conjunto de intervenções localizadas, chamava de operação, mas não tinha os mecanismos financeiros.

EACN: E quem veio com essa ideia? Da operação de 85, do Plano Diretor do Mario Covas.

JEAL: Eu não sei. Pode ser que seja a ideia do Jorge chamar de operação urbana, mas não tem o mecanismo financeiro da venda de potencial.

EACN: Não tinha ainda, digamos assim, um mecanismo por trás, era só o projeto.

JEAL: Era um conjunto de intervenções localizadas em uma determinada área. Como no Setúbal tinha tido a Operação Centro, as ruas de pedestres, o viaduto Santa Ifigênia, não tinha esse caráter dessa ligação de intervenções localizadas com mecanismos financeiros foi na Erundina, na Anhangabaú, quando juntou a operação interligada com a operação urbana.

EACN: E a operação interligada também não descobre quem é o pai, né?

JEAL: A ideia está muito ligada ao Jânio Quadros, à lei do desfavelamento. Era a para ser interligada porque era a ligação entre investimento e autorização para construir com a remoção de favelas. Interligada porque era interligada com o desfavelamento.

EACN: É porque o Plano Diretor do Jânio foi aprovado por decurso de prazo e ele não tinha implementado nada. Ele só aprovou porque tinha uma necessidade legal. Mas já aparece na lei do plano diretor a operação interligada.

JEAL: Tem esse livro aqui “Caminhos para Centro”, com texto meu que fala das operações urbanas.

EACN: Queria que você falasse um pouco da viagem que você fez a França. Você foi com a Malu [Maria Lúcia Refinetti Martins] e a Cristina [Leme] para França em 1975, não é?

JEAL: E tinha mais uma pessoa, a Maria Cecília Cardoso Figueiredo da Silva. Depois ela saiu da EMURB. Ela entrou na mesma época que eu na EMURB e ela trabalhou no projeto principalmente ali do Brás, da ocupação do Brás.

EACN: E você foi com a turma que foi com o Cândido ou não, para França?

JEAL: Foram duas coisas. Nós fomos ao mesmo tempo, mas foi uma da EMURB e outra da SEMPLA.

EACN: Porque a Malu falou que a da SEMPLA foi justamente ajudar nessa pesquisa dos instrumentos urbanísticos.

JEAL: E nós fomos ao IAURIF, nós não ficamos exatamente na mesma época. Teve um pequeno lapso de tempo. Foi na mesma época, mas não no mesmo tempo. Cecília e eu fomos para o IAURIF, que é o Instituto de Planejamento da Região Metropolitana de Paris, e estudar justamente o sistema de planejamento, de intervenções urbanas lá. E a questão das zonas, ZADs e ZACs, Zones d’Aménagement Différé e Zones d’Aménagement Concerté, que substituíam as ZUPS, Zones d’Urbanisation en Priorité. E foi muito interessante, a gente aprendeu muito.

EACN: E você acha que isso teve, de certa forma, alguma influência no desenho das operações?

JEAL: Eu acho que sim, porque a ideia de você definir um perímetro no interior do qual você altera as regras de uso e ocupação do solo é a ZAC, Zone d’Aménagement Concerté, zona de agenciamento acordado, sendo que Concerté é fazer acordos. Porque a Zone d’Aménagement Différé é uma zona de congelamento, de agenciamento postergado. Então a ZAD é uma reserva de área, mas a ZAC é para fazer obras. Inclusive é interessante, porque você tem um sistema de separação do maître d’oeuvre e maître d’ouvrage, separados na concepção, a direção urbanística e a direção de obras. E tem todo o mecanismo administrativo, principalmente por causa das cidades novas, mas no interior das ZACs como é o caso do Departamento de Les Halles. La Défense é uma ZAC no interior da qual existe um organismo criado especificamente para ela. A diferença da EMURB para as empresas EPAD, que é Établissement Public d’Aménagement de la Défense, A EPAD era a EMURB criada para La Défense, e o SEMAH, Société d’Economie Mixte d’Aménagement des Halles, também era uma EMURB criada especificamente. Então, nesses casos, essas “EMURBs” específicas tinham o poder de desenvolver [o projeto], de fazer desapropriações, fazer todo o balanço financeiro, aplicar, contratar, definir os parâmetros urbanísticos, ou seja, tinham muita liberdade de fazer coisas. Isso aqui com a corrupção que a gente tem é um prato cheio, mas lá a coisa caminha diferente.

EACN: A coisa funciona né? Funciona bem.

JEAL: Funciona bem. Então, a EMURB, eu acho que aqui foi criada bem à imagem dos estabelecimentos públicos, das empresas públicas, mas com essas múltiplas funções, acabou ficando muito empreiteira de obra. Mas a ideia da ZAC, de que é uma empresa que cuida do agenciamento é muito interessante. Eu incorporei muito, digamos, dessas noções, dessa visão de planejamento. Então, eles são um modelo exemplar de como encarar essa questão da intervenção urbana no tempo e no espaço.

EACN: A EMURB foi criada por conta das obras do Metrô. O primeiro presidente dela foi o [Roberto] Cerqueira Cesar, que ao mesmo tempo era também secretário da COGEP. Será que ele tinha essa ideia quando a EMURB foi criada?

JEAL: Na gestão Setúbal, isso era muito claro, porque o [Ernest Carvalho] Mange era bastante francófilo, e foi em grande parte iniciativa dele nos mandar para a França. Encontramo-nos lá, por sinal. Ele e o Domingos [Theodoro de Azevedo Netto] foram à França mais ou menos na mesma época. Mas foi com essa ideia de aproximar do conhecimento, da questão do planejamento, do Plano Diretor. Para mim, o conceito francês é mais adequado. O Plano Diretor não tem, diretamente, nada a ver com zoneamento. No Esquema Diretor, Schéma Directeur, os mapas deliberadamente não são representações fiéis da realidade. São manchas. Porque para o Jorge [Wilhelm], o Benjamin [Adiron Ribeiro] e outros, a ideia do plano é muito detalhada. Não pode.

EACN: Para o [Luiz Carlos] Berrini também. A Sarah Feldman fala muito do Berrini que tinha influência do zoneamento americano.

JEAL: E é zoneamento. Entra em detalhes no Plano Diretor... O Plano Diretor o que tem que definir? As grandes linhas de fluxos, os grandes equipamentos, e as formas de ocupação dessas grandes áreas. É uma coisa vista a distância, você não pode ficar no detalhe e dentro do sistema francês, o Plano Diretor é pas opposable aux tiers, quer dizer, não se opõe a terceiros. O Plano Diretor não estabelece restrições aos particulares, não tem nada a ver. O que estabelece [restrições] é o POS – Plano de Ocupação do Solo. O Plano Diretor cria restrições aos administradores, aos eleitos. Ele tem que ser obedecido pelos administradores. O privado não. Então, se o camarada quer fazer o plano de uma avenida, se não estiver no Schéma Directeur, ele pode ser contestado e contraposto judicialmente. Mas o que estabelece as restrições é o POS, Plano de Ocupação do Solo, que é detalhado para caramba. Eu tenho os planos do POS de Paris. Ele é ultra detalhado, com gabarito, quadra por quadra. O Schéma Directeur define grandes linhas: hospitais, terminais de transporte, estabelece essas grandes funções, essas grandes linhas, sem entrar em muitos detalhes. O plano do Jorge [Wilhelm], ao meu ver, esse último foi um desserviço, muito detalhado.

EACN: Gostaria que você falasse da participação do Duca [Domingo Theodoro de Azevedo Netto]. Parece que o Duca é um cara que perpassa isso tudo. Ele estava nessa discussão inicial do solo criado, depois ele vai para a França, como você falou.

JEAL: Nós fomos, a Cecília e eu, depois a Malu e a Cristina, ficamos dois meses, dois meses e meio lá dentro do órgão, conhecendo bem, bem detalhado. Eu acho que o Duca e o Mange tiveram um papel importante na EMURB. De certa forma, o Domingos era o cara mais ligado às questões urbanas que o Mange. O Mange era mais arquiteto mesmo. E a Clementina [De Abrosis]. Na EMURB, depois na SEMPLA, eram os dois que estavam sempre juntos. Ele [Duca] continuou atuando na Prefeitura, de uma forma importante, colaborando com essa parte dos planos, ocupação... Agora, do ponto de vista mais executivo, ele teve mais autonomia na época da EMURB, depois dentro da SEMPLA eu não acompanhei tanto. Se você tiver oportunidade, entreviste a Clementina.