

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

FERNANDA PINHEIRO DA SILVA

RELATÓRIO DE QUALIFICAÇÃO

***A URBANIZAÇÃO E A NORMA: UM OLHAR SOBRE AS
TRANSFORMAÇÕES DAS VÁRZEAS DO RIO TIETÊ***
(Título provisório)

São Paulo

2014

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

FERNANDA PINHEIRO DA SILVA

RELATÓRIO DE QUALIFICAÇÃO

***A URBANIZAÇÃO E A NORMA: UM OLHAR SOBRE AS
TRANSFORMAÇÕES DAS VÁRZEAS DO RIO TIETÊ***
(Título provisório)

Relatório de qualificação apresentado ao Programa de Pós Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora Prof.^a Dr.^a Isabel Alvarez.

São Paulo

2014

Lista de Imagens

<i>Imagem 1: Ponte da Pompéia, sentido Barra Funda</i>	31
<i>Imagem 2: Ponte da Pompéia, sentido Lapa</i>	31
<i>Imagem 3: Compilado com todas as projeções do Relatório Resumo do projeto Arco Tietê.</i>	79
<i>Imagem 4: As estações.</i>	80

Lista de Mapas

<i>Mapa 1: Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás</i>	28
<i>Mapa 2: Projeto Arco Tietê</i>	60

Lista de Tabelas

<i>Tabela 1</i>	34
<i>Tabela 2</i>	53
<i>Tabela 3</i>	75

Lista de Gráficos

<i>Gráfico 1</i>	34
------------------	----

Lista de Siglas

OUC(s) = Operação(ões) Urbana(s)	ZEIS = Zonas Especiais de Interesse Social
Consortiada(s)	HIS = Habitação de Interesse Social
PPGH = Programa de Pós-Graduação em	HMP = Habitação de Mercado Popular
Geografia Humana	CEPAC(s) = Certificado(s) de Potencial
SMDU = Secretaria Municipal de	Adicional de Construção
Desenvolvimento Urbano	BOVESPA = Bolsa de Valores de São
PMSP = Prefeitura Municipal de São Paulo	Paulo
EC = Estatuto da Cidade	AIU = Área de Intervenção Urbana
PD(s) = Plano(s) Diretor(es) e Plano	PPP = Parceria Público-Privada
Diretor Estratégico	PMI = Processo de Manifestação de
CPTM = Companhia Paulista de Trens	Interesse
Metropolitanos	AUN = Apoio Urbano Norte
ATI = Áreas de Transformação Induzidas	AUS = Apoio Urbano Sul

Sumário

<i>Apresentação</i>	<i>4</i>
<i>PARTE 1</i>	<i>5</i>
<i>1. Disciplinas concluídas</i>	<i>6</i>
<i>2. Participação em eventos</i>	<i>10</i>
<i>3. Grupo de estudos</i>	<i>10</i>
<i>4. Programa de Aperfeiçoamento do Ensino (PAE)</i>	<i>11</i>
<i>PARTE 2</i>	<i>12</i>
<i>PARTE 3</i>	<i>16</i>
<i>Introdução</i>	<i>17</i>
<i>1. Uma nova estratégia em gestão: das Operações Urbanas Consorciadas aos Territórios Estratégicos.</i>	<i>20</i>
1.1 A Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás	20
1.2 O Arco Tietê	56
<i>2. Estruturação e reestruturação das várzeas do rio Tietê: dois momentos de um mesmo processo</i>	<i>83</i>
2.1 A “conquista” das várzeas e uma revisita à economia cafeeira	89
<i>Bibliografia</i>	<i>100</i>

Apresentação

O presente relatório tem como objetivo apresentar o movimento que o pensamento percorreu desde a proposição desta pesquisa até sua fase atual de desenvolvimento, com destaque para o amadurecimento teórico-metodológico edificado acerca da problemática estudada. Além disso, compete a este documento a exposição de todas as atividades realizadas entre junho de 2012 e março de 2014.

Para tanto, o relatório de qualificação foi estruturado em três partes distintas:

Parte 1: Corresponde à descrição das diferentes atividades que foram realizadas durante o período estabelecido acima: 1.Disciplinas concluídas; 2.Participação em eventos; 3.Grupos de estudos; 4.Programa de Aperfeiçoamento do Ensino.

Parte 2: Corresponde à breve reapresentação do projeto inicial de pesquisa, apontando as principais modificações demandadas.

Parte 3: Corresponde aos textos desenvolvidos ao longo da pesquisa.

PARTE 1

1. Disciplinas concluídas

1.1 Disciplina AUP5703-2 – Desenho do Ambiente Urbano

- **Total de créditos:** 9
- **Carga horária:** 135 horas
- **Conceito:** A
- **Frequência:** 84%
- **Data de início:** 08/08/2012
- **Data de término:** 05/12/2012
- **Docente Responsável:** Prof.º Dr.º João Sette Whitaker Ferreira
- **Objetivos:**
 - Reflexão sobre conflitos existentes nos processos de produção do ambiente construído, a partir de fundamentação teórica que retoma o pensamento urbano marxista;
 - Caracterização dos elementos determinantes da produção e apropriação do ambiente construído com ênfase na produção do edifício e no papel dos agentes atuantes na produção do espaço, no contexto do capitalismo periférico;
 - Desenvolvimento de ferramental propositivo para intervenções urbanas visando a melhoria da qualidade ambiental, a inclusão social e a ampliação da cidadania.
- **Contribuições para a dissertação:**

A disciplina partiu de uma discussão conceitual sobre categorias marxistas fundamentais para pensar a cidade, a fim de compreender a produção do ambiente construído dentro da reprodução ampliada do capital. Nesta etapa, as reflexões sobre a renda da terra e a teoria da localização, ambas imprescindíveis para problematizar a urbanização, foram as que mais contribuíram para esta pesquisa.

Posteriormente, a formação social do Brasil foi posta em evidência a fim de problematizar a gênese das cidades e a produção do ambiente construído dentro deste movimento. Neste sentido, o curso tinha a perspectiva de compreender tanto o modo pelo qual as cidades se integraram/integram dentro do Estado nacional, quanto o que papel elas ocupam nele. Autores como Francisco de Oliveira, Roberto Schwarz, Plínio de Arruda Sampaio Jr. e Raymundo Faoro foram centrais para esta discussão e também despertaram questionamentos acerca de nosso objeto que se desdobraram no segundo capítulo, ainda em elaboração.

Por fim, a disciplina enfocou estratégias de planejamento urbano atuais, como o Minha Casa, Minha Vida e o Morar Carioca, e refletiu sobre alguns instrumentos urbanísticos presentes no Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, como as Operações Urbanas

Consoiciadas, a Concessão Urbanística, IPTU progressivo, entre outros. Ainda que haja divergências na forma de encarar o planejamento urbano, a abordagem crítica de intervenções na cidade foi muito importante para a construção de um caminho analítico entre a Operação Urbana Consoiciada Lapa-Brás, que deu início a este projeto, e o *Arco Tietê*, que o tomou de assalto.

1.2 *Disciplina FLG5858-3 – Espaço, reprodução e cotidiano*

- **Total de créditos:** 8
- **Carga horária:** 120 horas
- **Conceito:** A
- **Frequência:** 100%
- **Data de início:** 22/08/2012
- **Data de término:** 28/11/2012
- **Docente Responsável:** Prof.^a Dr.^a Amélia Luisa Damiani
- **Objetivos:**
 - Discutir, a partir da crítica à economia política, a crítica à economia política do espaço;
 - Problematizar o estado crítico da formação econômico-social capitalista, com base nos termos de desenvolvimento desta economia, que absorve francamente o espaço;
 - Definir o sentido da reprodução social numa sociedade em estado crítico, tendo como eixo o espaço abstrato produzido e a prática socioespacial, que impõe;
 - Decifrar a cotidianidade produzida e uma noção de totalidade do processo reprodutivo.
- **Contribuições para a dissertação:**

A proposta fundamental da disciplina era debater a crítica ao estruturalismo de Henri Lefebvre, a fim de problematizar como esta corrente de pensamento incorporou a teoria marxista e entender quais foram os desdobramentos dela na Geografia, em especial, no que toca à produção do espaço. Para tanto, ao longo do semestre centramos as leituras nos livros *Para além do estruturalismo*, cindido na versão espanhola em *Mas alla del estructuralismo* (LEFEBVRE, 1973) e *Estructuraismo y politica* (LEFEBVRE, 1973), e *A re-produção das relações de produção* (LEFEBVRE, 1973).

Ainda que tenham eixos de reflexão distintos, os dois textos apresentam uma preocupação muito cara a todas as obras de Lefebvre: entender as complexidades que a reprodução crítica do capital alcançou, sem deixar de ter como fundamento os escritos de

Marx. De maneira geral, os dois primeiros livros revelam as influências do estruturalismo no desenvolvimento da teoria marxista. Para isso o autor analisa principalmente a linguística e a cibernética, na perspectiva de repensar toda a teoria do conhecimento. Já em *A reprodução das relações de produção*, o autor expõe a importância de compreender as novas contradições postas pela reprodução ampliada do capitalismo no século XX. É neste momento que o autor aponta o cotidiano, o urbano, o espaço e sua (re)produção como estratégias fundamentais de sobrevivência desta reprodução social; e revela o conceito de *reprodução das relações sociais de produção* como instrumento de análise do real.

Foram várias as contribuições desta disciplina para a pesquisa em realização, contudo, a principal delas é a centralidade que o conceito de *reprodução das relações sociais de produção* ganhou na análise do projeto *Arco Tietê*.

1.3 Disciplina FLG5112-1/2 – Projetos urbanos e reprodução do espaço no contexto da crise capitalista global

- **Total de créditos:** 8
- **Carga horária:** 120 horas
- **Conceito:** A
- **Frequência:** 100%
- **Data de início:** 13/03/2013
- **Data de término:** 18/06/2013
- **Docente Responsável:** Prof.^a Dr.^a Isabel Aparecida Pinto Alvarez
- **Objetivos:**
 - Refletir teoricamente sobre a reprodução do espaço urbano no movimento de reprodução do capital, a partir de projetos urbanos em curso nas últimas décadas;
 - Avaliar criticamente o papel do Estado e dos agentes privados na concepção e execução de projetos urbanos enquanto estratégias de domínio e controle;
 - Analisar a segregação socioespacial como conteúdo da aliança entre o Estado e os agentes privados;
 - Refletir sobre as possibilidades de realização da vida no urbano, que se realiza com/através destes projetos.
- **Contribuições para a dissertação:**

Com o objetivo de refletir criticamente sobre a reprodução do espaço urbano, tendo sempre a realidade como foco, o curso partiu de uma reflexão sobre conceitos marxistas para

chegar, mediado por eles, nas contradições do processo de urbanização das cidades brasileiras. Iniciamos o curso com reflexões acerca da economia global e do papel que a produção do espaço adquire na reprodução crítica do capital para, posteriormente, problematizar as ilusões de ordem, controle e desenvolvimento do planejamento urbanístico. Além disso, a disciplina contou com uma saída de campo para o centro da cidade de São Paulo, a fim de problematizar o projeto urbanístico Nova Luz.

Mediados por autores como David Harvey, Leda Paulani, Ana Fani Carlos e Henri Lefebvre, fomos instigados a compreender a crise urbana a partir da crise estrutural de desenvolvimento do capital. E, neste sentido, a disciplina dialogou diretamente com a pesquisa em curso, pois também buscamos compreender o sentido de um projeto urbano dentro da lógica da reprodução social.

Além disso, um dos debates realizados no âmbito da disciplina proporcionou uma nova abordagem para a necessidade histórica de elaboração de um projeto da magnitude do *Arco Tietê*. Através dos conceitos de renda da terra e valor do solo urbano, é possível adentrar às transformações do objeto de estudo de Operação Urbana Consorciada, como era o caso da Lapa-Brás, para Território Estratégico, denominação oficial do projeto que engloba o *Arco Tietê*.

1.4 Disciplina DFD5911 – Marxismo e direito (Disciplina cursada como ouvinte no 2º semestre de 2013)

- **Docente Responsável:** Prof.º Dr.º Alysson Marcaro
- **Contribuições para a dissertação:**

Se a urbanização se realiza fundamentalmente pelo Estado, ao frequentar este curso, procurei aproximá-la da discussão marxista sobre o Direito e o Estado. A imbricação entre eles aparece como forma de manutenção da lógica mercantil, engendrando práticas materiais e constituindo instituições. Nesse sentido, a intervenção do Estado é imperativa à reprodução ampliada do capital, mas a garantia que compromissos firmados sejam cumpridos (como, por exemplo, entre promotores imobiliários, proprietários de terra e setor financeiro) está diretamente ligada a estruturação do Direito.

2. Participação em eventos

2.1 XVII Encontro Nacional de Geógrafos (ENG): Entre escalas, poderes, ações, Geografias.

Realização: Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) – 22 a 28 de julho de 2012.

Trabalho apresentado e publicado no anais do evento: “A condição ilegal: reflexões sobre as formas jurídicas e a reprodução do espaço urbano”¹.

2.2 X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (ENANPEGE): Geografias, Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais.

Realização: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (ANPEGE) – 07 a 10 de outubro de 2013.

Trabalho apresentado e publicado nos anais do evento: “Henri Lefebvre e Evgeny Pachukanis: Um diálogo sobre a movimentação do imobiliário”.

2.3 Seminário Trabalho, cidade e patrimônio: a fábrica de cimento de Perus

Realização: Movimento pela reapropriação da fábrica de cimento de Perus (Apoio: PET História USP e NEP/LabCidade/FAUUSP) – 29 de novembro de 2013.

3. Grupo de estudos

3.1 Grupo quinzenal de estudos sobre a lógica da produção do espaço, coordenado pela minha orientadora Prof.^a Dr.^a Isabel Alvarez. (Participação desde agosto de 2012)

Durante o ano de 2013, dedicamo-nos a leitura da obra *Los limites del capitalismo y la teoría marxista* (1990), do geógrafo americano David Harvey.

3.2 Grupo semanal de leitura d’O Capital, de Karl Marx, mantido por estudantes de graduação e pós-graduação dos cursos de Geografia e História da USP-SP.

Atualmente estão sendo realizadas leituras referentes ao Livro Terceiro de *O Capital*².

¹ Disponível em: <<http://www.eng2012.org.br/consulta?searchword=fernanda%20pinheiro&ordering=newest&searchphrase=all>>. Último acesso: mar. de 2014.

² MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política. v. III. Livro Terceiro. Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1985-1986

4. Programa de Aperfeiçoamento do Ensino (PAE)

4.1 Preparação pedagógica

Participei, durante o primeiro semestre de 2013, do ciclo de palestras oferecido para formação na prática docente para o Ensino Superior. A preparação foi ministrada por diversos professores da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), da Universidade de São Paulo, e problematizou a universidade e os processos de ensino-aprendizagem, metodologias e práticas do/no ensino superior a partir de diferentes abordagens teóricas. Esta etapa era pré-requisito para realização de estágio no curso de graduação.

4.2 Estágio em disciplina

Realizei, durante o segundo semestre de 2013, estágio na disciplina Planejamento – FLG0336, no curso de Graduação em Geografia da USP. Com supervisão da professora responsável pela disciplina, Prof.^a Dr.^a Isabel Alvarez, acompanhei aulas, desenvolvi atividades e tive contato com as exigências necessárias para a preparação de um curso de graduação. A experiência foi descrita em relatório específico e entregue à Coordenação PAE-FFLCH-USP.

Considero este estágio uma oportunidade de formação fundamental, pois trata-se de uma maneira de entrar em contato com a prática cotidiana de um professor universitário. A pós-graduação carrega consigo uma experiência ampla na qual realizamos pesquisas, difundimos conhecimento através da elaboração de artigos e relatórios e, através do PAE, também podemos vivenciar a prática docente.

PARTE 2

O objetivo da proposta de pesquisa inicial, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGH) em março de 2012, era o de acompanhar analiticamente os processos de transformação em curso na várzea expandida do rio Tietê e, para tanto, possuía a Operação Urbana Consorciada (OUC) Lapa-Brás como empírico. Sob a prerrogativa de “indução à ocupação de áreas já urbanizadas com novos padrões fundados no aumento da densidade populacional e construtiva” (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, p. 16), era esta operação que centralizava as grandes projeções urbanísticas do Estado para a várzea do Tietê, o que a tornava fundamental para os desdobramentos desta pesquisa.

Quais estratégias poderiam ser reveladas a partir da Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás? Que conflitos emergiam do planejamento deste conjunto de obras? Quem eram os agentes envolvidos na escolha dos projetos âncoras? Como incorporar analiticamente a reformulação da malha ferroviária às margens do rio Tietê, obra central desta operação? Visto que as grandes obras e intervenções na cidade geram amplo mercado especulativo e promovem negócios ligados aos ganhos do devir de um projeto, quais modificações já poderiam ser percebidas e quais seriam as futuras implicações desta operação urbana para a cidade de São Paulo?

O projeto inicial, intitulado *A urbanização e a norma: outro olhar sobre as modificações na várzea do rio Tietê*, foi constituído pelas questões anteriores e, para problematizá-las ao longo da permanência no PPGH, um plano de trabalho foi estabelecido: investigação de processos licitatórios e as obras de execução desta OUC Lapa-Brás; estudo das normativas legais do planejamento urbano e de como elas chegam no cotidiano daqueles que são atingidos direta e indiretamente por esta operação; observação das transformações na morfologia urbana da região; avaliação dos impactos deste projeto na especulação imobiliária da habitação de alta, média e baixa renda; análise da relação entre o Estado e o capital privado.

No entanto, em 2013, após a posse de Fernando Haddad³ para o comando da Prefeitura Municipal de São Paulo, a licitação da OUC Lapa-Brás foi cancelada e a tática do poder público se refez: de Operação Urbana Consorciada, instrumento urbanístico circunscrito no Plano Diretor Estratégico e no Estatuto da Cidade, a várzea expandida do Tietê passou a configurar um “*território estratégico*” de reestruturação de toda a cidade.

³ Fernando Haddad é um político ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT)

No momento em que a realidade se transforma e apresenta novas questões ao pesquisador, há que se tomar uma decisão. Ou opta-se pelo projeto e, portanto, é preciso ajustar o objeto a fim de que se mantenham os mesmos objetivos e cronograma. Ou opta-se pela realidade e, conseqüentemente, as transformações do real passam a ser a centralidade de uma pesquisa que não pôde prevêê-las. Seria estranho eleger o projeto em um trabalho cujo sentido é perseguir as contradições intrínsecas ao planejamento urbano. Portanto, se não foi possível, já no projeto inicial, alcançar a imediaticidade dos processos que operam na várzea expandida do rio Tietê, cabe agora inseri-los no movimento de pesquisa.

De modo geral, nos aproximamos da formulação da OUC Lapa-Brás por esta se ligar diretamente à estruturação de grandes modificações da morfologia urbana nas várzeas do rio Tietê. Além do que, através dela, poderíamos constituir um ponto de apoio para refletir, investigar e analisar a dimensão jurídica da urbanização, intimamente ligada ao planejamento urbano e à constante necessidade de racionalização do espaço urbano.

A institucionalização do objeto carrega consigo um obstáculo concreto. Apesar de estarem circunscritas em instrumentos técnicos e legais, as intervenções no espaço urbano de forma alguma se restringem a eles. A análise das contradições do espaço não deve ter limites administrativos, institucionais ou instrumentais, pois a lógica da reprodução social não os tem. Como objeto isolado e fragmentado pelo planejamento urbanístico, a cidade é a forma espacial pura e neutra, que pode ser vista, revista e modificada através de planos em uma folha de papel em branco. Entretanto, como produto social, a cidade carrega todas as contradições implícitas na lógica da reprodução de toda a sociedade (LEFEBVRE, 2008b). Isso posto, a importância de compreender o lugar que as várzeas do Tietê ocupam no movimento de reprodução do espaço urbano na cidade de São Paulo permanece central para este trabalho, contudo, para o andamento da pesquisa, as novas estratégias encampadas pelo Estado precisaram ser incorporadas na análise.

O encontro com o inesperado exigiu a construção de uma nova chave de compreensão do real e, com ela, o estabelecimento de uma *hipótese*: o *Arco Tietê*, juntamente com todas as inovações que estão sendo construídas para sua execução, explicitaria os imperativos de reformulação constante, em termos jurídicos e econômico, de todos os instrumentos urbanísticos? Seria essa uma exigência imposta à reprodução dos negócios urbanos? Por se

apresentar como limbo no qual ninguém sabe exatamente até onde pode ir, poderíamos pensá-lo como um elemento do *campo cego*?⁴

Sem perder de vista as várzeas do Tietê, passamos a compreendê-las como atual alvo estratégico de uma política do espaço (LEFEBVRE, 2008b, pp. 67–73). Iniciado em 1995, com a promoção da Operação Urbana Água Branca, reforçado em 2009-2010, com o lançamento da Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás, e superado em 2013, com a abertura do Chamamento Público para o *Arco Tietê*, o Estado tem, sistematicamente, encampado formas de impor, de diferentes maneiras, a reestruturação de uma área já consolidada da cidade. Nesses termos, é preciso compreender os porquês. Quais foram as principais mudanças na estratégia estatal voltada para espaço urbano e em que sentido caminham essas transformações no interior do processo de urbanização? Como integrar lógica e historicamente a Operação Urbana Água Branca, a Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás e agora o *território estratégico Arco Tietê*? O que a ampliação escalar de projetos de reestruturação urbanística para a mesma área pode revelar? Afinal, podemos apontar elementos que criaram uma necessidade histórica de projetar grandes intervenções na várzea do Tietê?

A problematização destes novos questionamentos tomou conta desta pesquisa, e os textos expostos na **Parte 3** deste relatório são seu maior reflexo.

⁴ Esta última pergunta surgiu de apontamentos feitos por Cláudio da Silva Santos, atualmente mestrando no Programa de Pós-graduação em Geografia Humana.

PARTE 3

Introdução

A meu ver, a produção de conhecimento caminha vagarosamente entre dois momentos, o da pesquisa, ligado às leituras, investigações e debates, e o de sua apresentação, vinculado à escrita e às escolhas e reflexões que esta última demanda. Um trabalho acadêmico possui, assim, duas entradas distintas, uma linear, que segue a ordem das descobertas, sejam elas empíricas ou teóricas, e outra labiríntica, que se movimenta a partir de escolhas que só podem ser tomadas após encontrar seu fim. Destaca-se, portanto, que a escrita final carrega uma intencionalidade.

É neste sentido que situo este relatório no primeiro momento da produção de conhecimento, pois ele remonta o caminho percorrido em, aproximadamente, dois anos de estudos. Os textos a seguir buscam elucidar os elementos que passaram a compor os apoios de compreensão da problemática analisada. Não apresento a estruturação final de capítulos ou a eleição de uma ordem final para a Dissertação, ao contrário, considero este momento (a qualificação) como uma oportunidade reflexiva para iniciar esta caminhada.

As pesquisas para este Mestrado foram desenvolvidas a partir de três diferentes e concomitantes frentes: (i) revisão bibliográfica, (ii) pesquisa de campo e (iii) análise documental⁵.

- (i) A fim de aprofundar a fundamentação teórica acerca da produção e reprodução do espaço urbano na sociedade capitalista, importantes obras foram relidas e fichadas, entre elas Henri Lefebvre (2008a; 2008b; 2001), David Harvey (1990; 2001), Engels (2008), Odette Seabra (1987; 2003) e Amélia Damiani (2008; 2009). Além disso, buscou-se novos autores e debatedores, como Carlos Vainer (2003), Lúcio Kowarick (1993), Ana Fani Carlos (2001; 2008), Pedro Novais Lima Jr. (2003) e Alysson Mascaro (2013), e foi preciso adentrar aos meandros do urbanismo brasileiro, mais especificamente o paulistano, a partir de autores como, por exemplo, Emília Viotti da Costa (2010), José de Souza Martins (2004), Flávio Villaça (2000; 2004; 2005), João Sette Whitaker Ferreira (2007) e Mariana Fix (2001; 2007; 2009).
- (ii) Em função da velocidade das transformações que impactam o objeto analisado, seria impossível compreendê-lo sem constantes pesquisas de campo. Assim, durante o

⁵ Todos os autores, textos e documentos citados nessa descrição estão relacionados na ***Bibliografia***.

prazo indicado, percorri periodicamente a região⁶ e fiz visitas à favela do Moinho, para estabelecer um primeiro contato com moradores da comunidade.

A participação em audiências públicas e o diálogo com representantes do poder público é considerado aqui como parte da pesquisa de campo. Destaco, portanto, a presença nas seguintes atividades: audiências públicas convocadas para revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo durante o 2º semestre de 2013; debate público sobre *Arco Tietê* em maio e junho de 2013; e audiência para apresentação das propostas incorporadas no *Arco Tietê* em outubro de 2013.

- (iii) A análise documental é parte da investigação de projetos urbanísticos e, para tanto, estudamos as leis que os regulam, como o Estatuto da Cidade (2001) e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002), e também os projetos de lei envolvidos em sua elaboração, como a minuta de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2013). Além disso, todos os documentos oficiais a respeito da Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás e do projeto *Arco Tietê*, publicados até o momento, foram investigados e sistematizados.

Paralelamente, foi produzido um banco de reportagens jornalísticas de veículos como Folha de São Paulo, Estadão, Diário da Lapa e Revista Exame, a fim de acompanhar: o noticiário a respeito dos projetos analisados; entrevistas com representantes do poder público e empresários; opinião pública acerca da política urbana; discursos sobre o urbanismo paulistano, etc.

Com base nas atividades descritas, foi uma estrutura para este relatório foi concebida. A OUC Lapa-Brás é, portanto, seu marco inicial. Sua escolha, o sentido teórico que representava e traços de sua projeção que permanecem atuais são, assim, os primeiros elementos problematizados, porém, não serão necessariamente os primeiros da Dissertação final. Por que a distinção? Como dito anteriormente, a pesquisa foi tomada de assalto pela criação de um novo projeto que abrange esta mesma região da cidade de São Paulo, o *Arco Tietê*.

Apesar de sua aparição ser posterior aos estudos iniciais (e assim aparece neste relatório), o *Arco* passou a ocupar um lugar central na análise. Sua incorporação, inclusive,

⁶ Infelizmente, boa parte dos registros fotográficos destas saídas de campo se perderam após o roubo de um notebook pessoal que era utilizado como apoio central dos materiais colhidos para essa pesquisa.

exigiu a reformulação imediata do trabalho e, assim, foi preciso conectá-lo à OUC Lapa-Brás através de uma narrativa que compreendesse a constante (re)criação de instrumentos urbanísticos sob a seguinte hipótese: a necessidade de aprimorar econômica e juridicamente os mecanismos de intervir na cidade é intrínseca à reprodução do espaço, e sua finalidade é dar vazão aos negócios urbanos. É este o escopo apresentado no **Item 1**.

Tendo a OUC Lapa-Brás como recorte empírico, decifrar as transformações em processo nas várzeas do Tietê passava pela análise da consolidação da indústria na cidade de São Paulo e, posteriormente, de sua centralização-descentralização. Porém, a incorporação do *Arco Tietê* estendeu as escalas da análise. Se antes tratava-se de um recorte na várzea sul do Tietê, concentrado fundamentalmente na primeira região industrial de São Paulo, com o *Arco* passamos a trabalhar com uma projeção urbanística que, por pouco, não engloba todo o curso do rio Tietê no interior da cidade de São Paulo.

A partir destes novos termos, compreender a metamorfose atual das várzeas do Tietê passava indiscutivelmente pela recuperação do movimento que incorporou este rio à cidade São Paulo, pois apenas desta forma poderíamos, por um lado, desvelar a estruturação de elementos que hoje estão no alvo de uma re-estruturação de larga escala e, por outro, problematizar a reintrodução mítica do rio Tietê no cotidiano da cidade e as representações que esta implica. Esta é a intenção perseguida ao longo do **Item 2**.

1. Uma nova estratégia em gestação: das Operações Urbanas Consorciadas aos Territórios Estratégicos.

Tudo isso se realiza, ainda e sempre, sobre a base jurídica e prática da propriedade do solo (LEFEBVRE, 2008b, p. 155)

1.1 A Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás

A análise das transformações recentes da várzea do Tietê surge, para este trabalho, como possibilidade de acessar o movimento de produção do espaço urbano. Neste sentido, a investigar os desdobramentos da OUC Lapa-Brás aparecia como um caminho possível para problematizar, teórica e empiricamente, o processo de urbanização crítica. Porém, como se chegamos nesta Operação?

Dentro do perímetro desta OUC encontra-se a favela do Moinho. Encravada na região desde meados de 1980, quando deixou de funcionar ali o Moinho Santa Cruz, ela foi edificada entre os trilhos das linhas 7 e 8 da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), mais especificamente entre as estações Júlio Prestes e Barra Funda, e sob o Viaduto Engenheiro Orlando Murgel.

A peculiaridade de sua localização, inclusive, pode ser entendida como fator que permitiu sua permanência em uma região tão valorizada da cidade, com ampla rede de transporte e acesso rápido a equipamentos públicos de saúde, educação e cultura. Ainda que o terreno possuísse elevado potencial de rentabilidade em função desta localização, a sua apropriação sempre esteve “aprisionada” entre trilhos da malha ferroviária paulistana. Freadas as possibilidades de produzir novos usos urbanos no terreno, moradores do Moinho que com muita luta o ocuparam tiveram a oportunidade de nele se reproduzirem por aproximadamente 25 anos⁷.

⁷ Com esta passagem não afirmo, de forma alguma, que a vida de um morador da favela do Moinho era tranquila. Viver na condição de posseiro, em área ocupada por luta e resistência, impõe inúmeros constrangimentos. Quero apenas destacar uma mudança qualitativa na violência que passou a imperar sobre estes moradores.

Contudo, desde 2010, a violência sentida pelos moradores desta favela ganhava novos conteúdos. Chama atenção, por exemplo, a sequência de incêndios que a favela enfrentou⁸ (31 de agosto de 2010, 22 de dezembro de 2011, 17 de setembro de 2012⁹ e 12 de setembro de 2013). Essas catástrofes ininterruptas reduziram sua área útil, provocaram a necessidade de implosão do moinho que lhe conferia nome e expulsaram parte significativa de seus moradores¹⁰. Além disso, na ocorrência de 2012, em especial, não foram queimados apenas casas e objetos materiais, mas também vidas¹¹.

Nossa hipótese para compreender algo que, a cada nova ocorrência, parecia inexplicável? Algo havia “libertado” o terreno.

Avaliados pela Defesa Civil como “incêndios acidentais”, foi difícil não associá-los ao interesse crescente pelo terreno e também a uma série de outros incêndios que “curiosamente” se perpetuaram em áreas de intervenção urbana na cidade de São Paulo nos últimos cinco anos¹². Todavia, de onde vinha este interesse repentino pelo terreno? Afinal, se essa era nossa hipótese, restava encontrar o que havia “libertado” o terreno da prisão que o cercava pelos trilhos do trem.

Em junho de 2010, quando a gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) estava nas mãos do ex-prefeito Gilberto Kassab¹³, a OUC Lapa-Brás começa a ser divulgada. Em 2012, quando iniciamos esta pesquisa, o edital de elaboração do projeto de lei já havia sido lançado e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) controlava esta licitação juntamente com a de outras duas OUCs, a Mooca-Vila Carioca e a Rio Verde-Jacu Pêssego. As intenções com a OUC Lapa-Brás estavam definidas pelo *Termo de Referência*

⁸ Se levarmos em consideração a sequência de incêndios em favelas localizadas em áreas centrais e de alto potencial de valorização na cidade de São Paulo veremos que não se trata de uma característica muito distinta. Ver: (“FOGO NO BARRACO,” [S.d.])

⁹ Cf.: (“INCÊNDIO NA FAVELA DO MOINHO DEIXA UM FERIDO GRAVE NO CENTRO DE SÃO PAULO,” 2010); (“PREFEITURA PODERIA TER EVITADO INCÊNDIO NA FAVELA DO MOINHO, RELATAM OS MORADORES,” 2012); (“INCÊNDIO ATINGE BARRACOS DA FAVELA DO MOINHO, NO CENTRO DE SP,” 2013).

¹⁰ Após os incêndios de 2011 e 2012, a população do Moinho passou de aproximadamente 1.200 famílias (cerca de 5 mil pessoas) para 480 famílias. (DURAN; MURIANA, 2013).

¹¹ De acordo com dados oficiais, o incêndio de 2012 matou dois moradores da favela do Moinho, contudo, entre os próprios moradores, há indícios de mais de 30 mortos, retirados pelos fundos da favela. Ver em entrevista com Caio Castor, (“FAVELA DO MOINHO: PREFEITURA DE SÃO PAULO PRECISA RESPONDER SE BAIXA RENDA SERÁ CONTEMPLADA PELA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO CENTRO,” 2013).

¹² Cabe aqui o reconhecimento da importância da parceria intelectual. Fiz parte de um grupo que atentou para incêndios que estavam assolando inúmeras favelas em São Paulo e destaque como Anaclara Volpi Antonini, Claudio da Silva Santos, Diogo Marciano, Marcela Dias e Tiago Fuoco foram fundamentais para a elaboração deste trabalho.

¹³ Gilberto Kassab ganhou a eleição para prefeito de São Paulo pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contudo, posteriormente foi um dos responsáveis pela criação, em abril de 2011, do Partido Social Democrata (PSD), com o qual ainda mantém o vínculo político.

para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos complementares de subsídio à formulação do projeto de lei da operação urbana consorciada (*Termo de Referência*)¹⁴ e este documento já gerava, por si, algumas expectativas ligadas à criação de um vasto campo de negócios urbanos no interior de seu perímetro.

Atentemos rapidamente para a função deste documento, pois ele será fundamental na análise do *Arco Tietê*. O *Termo de Referência* é um compilado de proposições elaboradas pelo poder público que, obrigatoriamente, devem ser seguidas por todos os proponentes que disputam a licitação. Esse mecanismo será detalhado neste trabalho, contudo, cabe aqui apenas o destaque de que este Termo ***representa um plano de intervenções urbanas produzido pelo Estado***.

Retornando aos contornos da OUC Lapa-Brás, encontramos nela a projeção de uma nova estação de trem para concentrar o fluxo ferroviário da estação Júlio Prestes¹⁵. Sua localização? O terreno ocupado pela favela do Moinho. Até aquele momento da pesquisa, não existia nenhum documento que comprovasse a viabilidade deste plano e, por mais que o Termo de Referência mencionasse esta nova estação, sua localização não era explicitada. Apesar disso, era comum encontrar essa informação nos jornais da época, o que pode ser facilmente comprovado pela reprodução de manchetes divulgadas em dois jornais de grande circulação em São Paulo:

Área da Favela do Moinho dará lugar a estação da CPTM

Nova parada em Campos Elísios vai chamar Bom Retiro e deverá pôr fim às operações de trens na Estação Júlio Prestes, na Luz
29 de março de 2012 | 3h 04
CAIO DO VALLE / JORNAL DA TARDE - O Estado de S. Paulo

16

São Paulo, terça-feira, 18 de setembro de 2012 FOLHA DE SÃO PAULO **cotidiano**

Favela vai dar lugar a uma estação

Parte da área hoje ocupada pela favela do Moinho irá abrigar a estação Bom Retiro, que a CPTM pretende criar para servir as linhas que fazem o trajeto entre a Luz e a Barra Funda. Prevista para 2015, ela deve atrair cerca de 30 mil usuários/dia e servirá para desativar a estação Júlio Prestes, que terá um outro uso.

17

Desde que associamos essa projeção aos incêndios que atingiram a favela, a Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás não pôde mais ser descolada de um quadro de expropriações que comprimiam a reprodução da vida de muitos na cidade de São Paulo. Assim, as pressões

¹⁴ (SÃO PAULO (CIDADE), 2011)

¹⁵ Atualmente essa estação de trem compartilha o uso do edifício com a Sala São Paulo, um importante teatro para concertos musicais.

¹⁶ (“ÁREA DA FAVELA DO MOINHO DARÁ LUGAR A ESTAÇÃO DA CPTM,” 2012).

¹⁷ (“FAVELA VAI DAR LUGAR A UMA ESTAÇÃO,” 2012).

contra a permanência da favela do Moinho¹⁸ passaram a ser encaradas como expressões desse projeto de intervenção.

Talvez o desinteresse pelo terreno, dada sua localização relativa, tenha admitido que o Moinho restasse como a única favela do centro de São Paulo. Entretanto, assim que foi incorporado em um projeto urbano “virtual”, seus moradores passaram a sentir objetivamente a violência de uma “não-existência virtual”.

A OUC Lapa-Brás passava a evidenciar como projeções urbanísticas, representadas em planos geométricos, podem ser, em si, a impossibilidade do urbano para muitos e, assim, ela eclodiu como objeto empírico desta pesquisa. Através de seus desdobramentos, acessaríamos conteúdos do processo crítico de urbanização, que, como explicita Amélia Damiani, “Não há o urbano para todos. Esta é a radicalidade do urbano na História, colocada hoje com clareza suficiente” (DAMIANI, 2000, p. 30).

Nestes termos, ainda que a SMDU não tenha dado continuidade a licitação, o esboço desta operação é fundamental para compreendermos as transformações em andamento na várzea sul do rio Tietê, pois, a mera projeção desta nova representação de cidade, arquitetada em forma de plano, foi capaz de impulsionar nexos de valorização fundiária, induzir investimentos privados, modificar o mercado imobiliário e, conseqüentemente, expropriar, comprimir e segregar.

1.1.1. Da manutenção da OUC Lapa-Brás como objeto ao surgimento do Arco Tietê como percurso

Com detalhes definidos por Termos de Referência, as Operações Urbanas Consorciadas Rio Verde-Jacu Pêssego (Lote 1), Lapa-Brás (Lote 2) e Mooca-Vila Carioca (Lote 3) estavam em processo de licitação desde o início de 2011, para que fossem apresentados os estudos técnicos de planos urbanísticos previstos nos respectivos Termos. Posteriormente seria findada a contratação de consórcios vencedores, que acompanhariam a PMSP em todos os contratos de execução e realização das obras.

A licitação dos Lotes 1 e 3 foi concluída entre junho e julho de 2012. E assim, a OUC Rio Verde-Jacu Pêssego passava a ser de responsabilidade do consórcio CDIW, composto

¹⁸A favela do Moinho conta com aproximadamente oitocentas famílias desde meados de 1970, quando parou de funcionar ali a empresa Moinho Santa Cruz.

pelas empresas Diagonal Empreendimentos Gestão de Negócios Ltda., JW Jorge Wilhelm Consultores Associados, Idom Ingeniería y Consultoria e Consult Soluções Patrimoniais. E o consórcio CMVC, formado pelas empresas Arquiteto Hector Vigliecca e Associados Ltda., Astoc GmbH & Co. KG, Walm Engenharia e Tecnologia Ambiental Ltda. e Contacto Consultores Associados Ltda, passava a gerenciar a OUC Mooca-Vila Carioca¹⁹.

Com relação à OUC Lapa-Brás, o consórcio AECON + CNEC Worley Parsons foi desqualificado para a licitação por ter sido considerado incapaz de efetivar a proposta técnica apresentada. Contudo, procedimentos para uma nova concorrência já tinham sido iniciados e o ex-secretário de desenvolvimento urbano, Miguel Bucalem, juntamente com o ex-prefeito, Gilberto Kassab, afirmaram o interesse em concluir essa licitação até o fim de seus mandatos. Em entrevista, Kassab assinalou ainda que se tratava de “um processo que deve ser desenvolvido e encaminhado com muito cuidado, porque se trata de algo que vai transformar regiões importantes da cidade de São Paulo”²⁰.

Este era o quadro vigente no início da pesquisa. Mas, dada a consciência das dificuldades de investigar projetos urbanísticos não licitados, em especial durante anos eleitorais, foi preciso estudar a área para averiguar se a intensidade de suas transformações continuariam em voga a partir de 2013. Assim, para manter este objeto de pesquisa, as várzeas do Tietê foram vasculhadas em dois sentidos. O primeiro deles visava compreender como elas figuravam no interior do desenvolvimento urbano projetado pelos dois candidatos que disputavam PMSP. Já o segundo consistiu em investigar o momento atual de integração desta área na reprodução do espaço urbano.

Por um lado, examinamos as propostas de governo dos dois candidatos que disputaram o segundo turno das eleições municipais em 2012 e confirmamos que a várzea do Tietê figurava como importante eixo de desenvolvimento urbano tanto para Fernando Haddad²¹, quanto para José Serra²². Por outro, sondamos contratos, expectativas de compra de terrenos, valorização e movimentações no mercado imobiliário da região através de pesquisa documental, análise de reportagens e entrevistas. Neste percurso, algumas evidências de que a

¹⁹ (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2012).

²⁰ Entrevista concedido ao Diário da Lapa, (“OPERAÇÃO LAPA/ BRÁS, PELO FIM DO MINHOCÃO, A OBRA MAIS BARATA DE KASSAB,” [S.d.]).

²¹ Fernando Haddad ganhou as eleições para prefeito da cidade de São Paulo nas eleições municipais de 2012 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

²² José Serra se candidatou a prefeito da cidade de São Paulo nas eleições municipais de 2012 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

região permaneceria no foco dos principais debates sobre o planejamento urbano de São Paulo foram encontradas, contudo, por falta de documentação pública, ainda não era possível apresentar informações recolhidas sobre a compra de terrenos na área e sobre a pressão que determinadas construtoras exerciam nas campanhas eleitorais.

Porém, se naquele momento a comprovação das expectativas políticas e financeiras projetadas para a região era impraticável, atualmente é possível apontar elementos que deflagram a intuição que manteve esta pesquisa. Sob o protocolo número 0026478/13, consta uma denúncia de improbidade administrativa da atual Prefeitura Municipal de São Paulo, elaborada pelo vereador do Partido Verde (PV), Gilberto Natalini. A acusação tem por base um encontro realizado no Rio de Janeiro, em dezembro de 2012, entre representantes da empresa Odebrecht e o então candidato Fernando Haddad e alguns de seus futuros secretários, entre eles, o atual Secretário de Desenvolvimento Urbano, Fernando Mello. O intuito desta ação judicial? Barrar imediatamente o edital de lançamento da primeira fase do *Arco Tietê*.

De acordo com Natalini, o objetivo da reunião de dezembro era a apresentação do projeto Porto Maravilha²³ aos “eleitoráveis”. Mas, ainda assim, por que a simples exposição de um projeto foi usada como justificativa de um processo jurídico como este?

Como formulado no documento, há indícios de que não se tratou apenas de uma apresentação, e o objetivo maior desta reunião era revelar o interesse da Odebrecht na realização, em São Paulo, de um projeto análogo ao que está em andamento no Rio de Janeiro. Cabe recordar que o projeto exibido na reunião é atualmente conduzido no Rio de Janeiro pelas empresas OAS, Carioca Engenharia e pela própria Odebrecht. Com a apresentação de documentos, o vereador do PV consegue comprovar a intenção que norteou este encontro: “conhecer detalhes da modelagem jurídica e técnico-financeira do projeto” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 6).

O fato em si poderia demonstrar apenas um interesse do candidato do Partido dos Trabalhadores no projeto Porto Maravilha. Questionável, mas, ainda assim, apenas interesses. Mas o processo de improbidade vai além. Onde a Odebrecht enxergava um potencial

²³ De acordo com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, o Porto Maravilha é uma “Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro. Sua finalidade é promover a reestruturação local, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da região, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da área. O projeto abrange uma área de 5 milhões de metros quadrados, que tem como limites as Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco, e Francisco Bicalho” (Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>. Último acesso em: fev. 2014.)

destrutivo/construtivo tão potente quanto na região portuária da capital fluminense? Às margens do Tietê. Natalini percebe, então, uma relação entre a data de lançamento do edital para a primeira fase do *Arco Tietê* e uma nova reunião entre o prefeito e Marcelo Odebrecht, ambas no dia 7 de fevereiro de 2013.

Como afirmou em um pronunciamento na Câmara dos Vereadores²⁴, para o vereador do PV, o interesse da empresa na região já era de amplo conhecimento e esta é a verdadeira origem do projeto *Arco Tietê*.

Todos estes fatos são utilizados para questionar os representantes do poder público, exigir esclarecimentos e solicitar o congelamento imediato do edital. De forma alguma elegemos essa interpretação como verdadeira e única, afinal, o documento reduz a elaboração de um projeto da magnitude do *Arco Tietê* à subsunção do Poder Público aos interesses de uma construtora. Por mais que esta dimensão seja importante, o movimento que cria a necessidade histórica dessa intervenção estatal envolve, a nosso ver, inúmeras outras questões, como tentaremos desenvolver adiante. Porém, esse processo expressa a amplitude do interesse imobiliário na várzea estendida do rio Tietê.

Mesmo que sua concepção seja visivelmente marcada pela projeção da OUC Lapa-Brás, o *Arco Tietê* assinala novos horizontes para o planejamento urbano. Reconhecido o movimento que manteve esta Operação Urbana no interior da pesquisa, demos início aos desdobramentos que fizeram com que ela nos conduzisse até uma nova estratégia do planejamento urbano. Mas antes, quais são os elementos da sua formulação que poderiam nos ajudar a compreender a definição e o sentido deste novo projeto?

1.1.2. *Intenções e objetivos*

O perímetro total da OUC Lapa-Brás era de aproximadamente 2.200 hectares, ou 22.000.000 m², e abrangia parte das subprefeituras da Lapa, Sé e Mooca. Além disso, ela continha a Operação Urbana Água-Branca²⁵ que, promulgada antes da criação do Estatuto da

²⁴ Discurso proferido na Câmara Municipal de São Paulo, na 4ª sessão ordinária de 21 de fevereiro de 2013.

²⁵ Por ter sido promulgada em 1995, na gestão do então prefeito Paulo Maluf, a Operação Urbana Água Branca antecede a criação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor do município e, portanto, se encontrava em um lento processo de adequação à legislação federal e municipal. Com a criação da OUC Lapa-Brás a velocidade de sua revisão foi acelerada, visto que esta engloba toda a sua área de intervenção e, portanto, a atualiza. O ano de 2013 foi dedicado à sua revisão e atualmente ela está sendo utilizada como projeto piloto do Arco Tietê.

Cidade (EC) e do Plano Diretor Estratégico (PD) de São Paulo, se encontrava em processo de adequação à legislação federal e municipal. Cabe, portanto, um destaque para a relação entre a reativação desta operação e a promulgação da OUC Lapa-Brás.

Dada sua magnitude, a OUC Lapa-Brás foi decomposta em quatro subperímetros – Lapa, Água Branca, Centro e Brás – que podem ser vistos pelo Mapa 1.

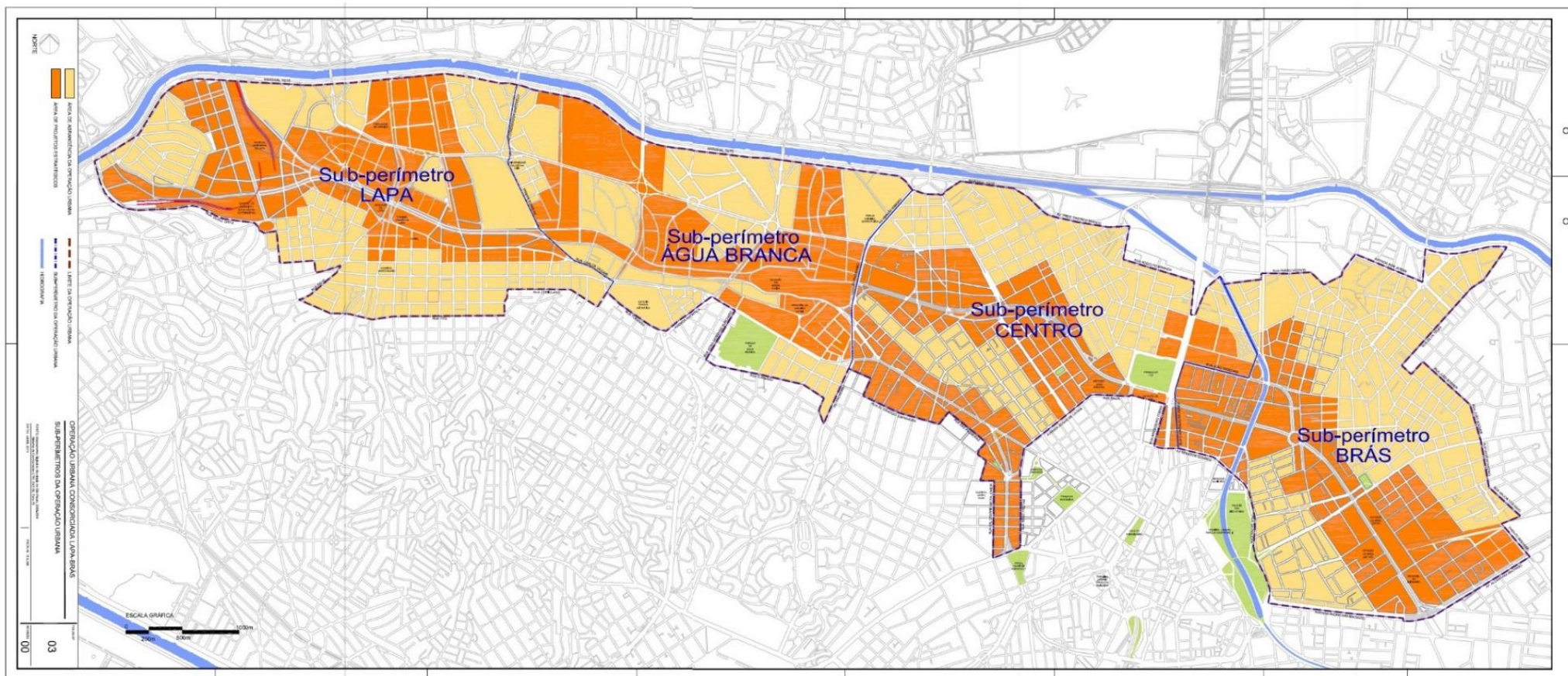
A justificativa para a delimitação do perímetro total da OUC foi conferida à “homogeneidade no que toca aos problemas estruturais” (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, p. 12) e todas as suas subdivisões abarcavam parte da malha ferroviária paulistana composta pelas linhas 9. Esmeralda, 8. Diamante e 7. Rubi da CPTM.

De acordo com o Termo de Referência, a área destacada apresentava problemas ligados à cisão territorial, imposta pela ferrovia, e às inundações, decorrentes das cheias dos rios Tietê e Tamanduateí. Ao longo de todo o documento aparecem preocupações com as deficiências na permeabilidade do solo, contudo, é a malha ferroviária que surge como causa fundante de uma *crise de urbanidade* na região.

Como decorrência, o local prioritário para as intervenções deveria ser a extensão situada entre a ferrovia e o rio, e a ênfase dos projetos específicos seria dada nas chamadas *Áreas de Transformação Induzidas* (ATI), nas quais

(...) a administração municipal pretende exercer maior poder de indução do processo de transformação, utilizando para tanto instrumentos urbanísticos que permita programar no tempo e no espaço a melhor forma de implementar projetos de renovação no espaço público e privado, de forma a moldar uma estrutura de ocupação que sirva de referência a toda a Área de Estudos (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, p. 28).

Cada subperímetros possuía seu próprio escopo. A seguir, apontaremos alguns objetivos que consideramos centrais, pois, ainda que específicos e designados por uma OUC que já não vigora, eles revelam intenções que estavam sendo gestadas e que desembocaram na criação do *Arco Tietê*.



Mapa 1: Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás
 Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2010.

Com relação ao subperímetro *Lapa*, o intuito era o de que, com as transformações da linha férrea, o centro da Lapa se estabelecesse como polo regional. Além disso, estava prevista a requalificação de áreas no entorno do Mercado da Lapa, da Estação Ciência e do Tendal da Lapa. O subperímetro *Água Branca* estava ligado à revisão da Operação Urbana Água Branca, visto que seus limites são os mesmos. As diretrizes teriam, assim, que respeitar o que fosse decidido no novo projeto de lei desta OUC, mas o intuito central aparece ligado à requalificação das Avenidas Marquês de São Vicente e Francisco Matarazzo, enfatizando a constituição de áreas públicas e verdes, com destaque para a revitalização dos córregos Água Preta e Água Branca.

É no subperímetro do *Centro* que estão as maiores expectativas de transformação. Como decorrência do aterramento da ferrovia e da construção de um novo sistema viário superficial, a necessidade de utilização do elevador Costa e Silva, mais conhecido como “Minhocão”, seria eliminada, o que traria consigo a possibilidade de sua demolição. Neste subperímetro, três elementos são basilares: a preservação dos edifícios de interesse histórico separados da centralidade principal pela Avenida Tiradentes; a resolução do problema habitacional representado pela favela do Moinho; e a transformação de espaços públicos como Praça da República, Largo do Arouche, Santa Cecília e Marechal Deodoro, que, nas palavras do poder público, deveria “(...) proporcionar o espraio das qualidades do bairro de Higienópolis para este setor” (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, p. 38). Já no *Brás* era projetada a função de articulação entre esta OUC e a OUC Mooca-Vila Carioca. Estava previsto um incremento na ocupação residencial e a requalificação do Pátio do Pari e da Avenida do Estado. Além disso, estava descrita a intenção de ocupar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com edifícios residenciais, tanto no *Centro* quanto no *Brás*.

Avaliando o intuito do projeto para cada um dos subperímetros, percebe-se que não existem objetivos claros, mas sim especulações acerca dos desdobramentos do aterramento da via férrea. Apesar do Termo de Referência nomear ruas e avenidas, não há descrição do que seria feito em cada uma delas; o conceito de “requalificação” não é especificado em nenhuma das vezes em que aparece no documento; a criação de áreas verdes não está localizada; e não há nenhuma diretriz de ocupação para os projetos residenciais que seriam elaborados para as ZEIS.

Edifica-se a ideia de que,

A **cisão provocada pelas ferrovias** na malha de vias coletoras **não permite a otimização** da relação entre **padrão urbanístico** e **atividades econômicas** situadas de um lado e de outro e os espaços de caráter indefinido dessas faixas que se estendem de ambos os lados são reclamadas atualmente como elementos necessários

à recuperação dos tecidos urbanos cindidos. (...) O posicionamento das ferrovias e as soluções viárias para sua superação, decorrentes desse posicionamento, **acabaram por privar de urbanidade uma extensa área da cidade.** (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, pp. 4–5).

E, como solução excepcional, institui-se o aterramento dos trilhos do trem,

(...) a melhor solução para o estabelecimento da continuidade do tecido urbano e para a reocupação qualificada nesse trecho é o **rebaixamento do sistema de transportes sobre trilhos.** É nesse contexto que se justifica a agregação de diversas áreas, ideias e projetos numa só região estruturadora. (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, p. 13- grifo nosso).

Apreendida como barreira e responsável pelo isolamento da área situada entre a malha ferroviária e a Marginal Tietê, o ocultamento da ferrovia aparece como finalidade última da OUC Lapa-Brás.

A **superação da barreira metro-ferroviária e a reurbanização de sua orla** se apresentam como importante elemento estruturador e ordenador do território do ponto de vista urbanístico geral, abrangendo a melhoria da mobilidade, da acessibilidade, a reconstituição do tecido urbano pela continuidade do sistema de circulação, a possibilidade de **ocupar ordenadamente áreas vazias ou subutilizadas**, a indução à ocupação de áreas já urbanizadas com novos padrões fundados no **aumento da densidade populacional e construtiva**, no equilíbrio entre oferta de moradia e de postos de trabalho, no aumento da permeabilidade do solo, da cobertura vegetal, dos espaços públicos de convívio e lazer. (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, pp. 16–17 - grifo nosso).

Como podemos observar nas Figuras 1 e 2, existiam e ainda existem²⁶ peculiaridades na morfologia urbana da região. Entretanto, o que os termos “descontinuidade territorial” e “espaços vazios e inutilizados” encobrem?

Os elementos materiais do espaço urbano são capital imobilizado e trabalho materializado. Na medida em que tempo de trabalho socialmente necessário é dispendido na edificação do ambiente construído²⁷, este último passa a conter parte da riqueza socialmente produzida. Todavia, a velocidade do processo de reprodução social impõe a todo capital imóvel o imperativo da desvalorização. Neste sentido, encontramos na obsolescência do valor cristalizado nas cidades o conteúdo que explica o status de “espaço vazio e inutilizado”.

²⁶ Em trabalhos de campo realizados durante os anos de 2012 e 2013 haviam sido coletadas fotos em diferentes momentos deste processo, demonstrando como a verticalização da área situada entre os trilhos do trem e a Marginal Tietê se acelerou. Contudo, por ter tido o computador roubado, já não é possível expor essa sequência fotográfica.

²⁷ Para Harvey, o *ambiente construído* “funciona como un vasto sistema de recursos creado por los seres humanos, que comprende valores de uso cristalizados en el paisaje físico. (...) El ambiente construido comprende multitud de elementos diversos: fábricas, presas, oficinas, tiendas, bodegas, carreteras, ferrocarriles, muelles, centrales de fuerza motriz, sistemas para el abastecimiento de agua e para su eliminación mediante el drenaje, escuelas, hospitales, parques, cines, restoranes, etc.; la lista es interminable” (HARVEY, 1990, p. 238), ou seja, trata-se da dimensão física e material da produção do espaço.



Imagem 1: Ponte da Pompéia, sentido Barra Funda

Tendo a ferrovia como eixo central, é possível observar a verticalização consolidada ao sul, que chega até às margens dos trilhos. Em contrapartida, é visível que a mesma não ultrapassa os trilhos e só volta a aparecer depois que o rio Tietê é cruzado.

Fonte: Tirada por Fernanda Pinheiro da Silva – Novembro de 2013.



Imagem 2: Ponte da Pompéia, sentido Lapa

Tendo a ferrovia como eixo central, é possível observar a verticalização consolidada ao sul, que chega até às margens dos trilhos. Aqui, diferentemente da figura acima, já é possível ver o início da verticalização na área entre os trilhos e o rio Tietê, representado pela construção do empreendimento Jardim das Perdizes.

Fonte: Tirada por Fernanda Pinheiro da Silva – Novembro de 2013.

No caso da OUC Lapa-Brás, a chamada “descontinuidade territorial” é, em verdade, a face oculta da desvalorização do capital fixo edificado em prol da circulação de mercadorias e da consolidação de uma sociedade urbano-industrial. Contudo, passado seu tempo, estas estruturas são convocadas a dar lugar para novos usos.

Como salienta o geógrafo David Harvey,

O valor precisa se imobilizar cada vez mais na terra para permitir a integração espacial e para eliminar as barreiras espaciais à circulação de capital. Em outro momento, **o valor personificado no espaço produzido do sistema de transporte se converte na barreira que precisa ser superada**. A preservação de determinados valores dentro da rede de transporte implica restrições para a expansão posterior do valor em geral (HARVEY, 1990, pp. 382–383 - grifo e tradução nossos).

Desta perspectiva, a linha férrea já não pode ser naturalizada como barreira. Sob a ponte da Pompéia, é possível observar a dificuldade encontrada pelo capital imobiliário para adentrar a área entre a ferrovia e a marginal. Trilhos e galpões, que agora são considerados obstáculos, foram produzidos pela mesma lógica de consumo produtivo do espaço que hoje os quer destruir. Se ambos já expressaram a chegada da modernidade em São Paulo (MARTINS, 2004a), atualmente cumprem o papel de entrave à integração da várzea sul do rio Tietê em um novo circuito produtivo.

A Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás cunha, a partir de então, um problema e oferece a sua solução. Tal como nos aponta Carlos Vainer (2013), o planejamento estratégico exige a constituição de consensos sobre a cidade. Sem a criação de uma crise urbana causal e muito bem delimitada, não há como legitimar intervenções abruptas e que demandam a mobilização de grandes capitais. Deste modo, a fim de que as terras da várzea do Tietê fossem liberadas de antigas estruturas materiais, o Estado precisava dar início à produção de uma nova ideia de cidade. É aqui que a OUC Lapa-Brás começa a se ligar ao *Arco Tietê*.

A Operação Lapa-Brás proclamava a ideia de que, ultrapassados os trilhos do trem, todos os problemas da área delimitada por ela estariam sanados, contudo, em suas entrelinhas, produzia um novo espaço concebido. Através de suas diretrizes era possível adentrar em uma nova representação das várzeas do Tietê, e nela não aparecem os resquícios de um passado ligado à indústria ou mesmo as estruturas materiais que fizeram de São Paulo, a capital dos negócios através da economia cafeeira.

A área de OUC havia sido delimitada; a justificativa para sua existência já estava dada; e os objetivos e diretrizes para os projetos urbanísticos a serem apresentados ganhavam vida com a apresentação deste Termo de Referência.

Mesmo sem tomar a forma própria de um projeto e antes da licitação ou do início de qualquer obra, sua projeção intensificou a verticalização e o ritmo dos lançamentos imobiliários nas regiões influenciadas pelo seu perímetro. É perceptível que a ofensiva da verticalização tem dificuldades para transpor a ferrovia, contudo, na **Figura 2** (p. XX) pode-se observar a intensificação de empreendimentos imobiliários entre a ferrovia e o rio Tietê. A vasta quantidade de guindastes utilizados na construção civil e o esqueleto de um grande empreendimento nos revelam que a estratégia está sendo bem sucedida.

Podemos penetrar no campo de influência da OUC Lapa-Brás ao investigar o mercado de imóveis residenciais é possível. Assumindo que o tempo entre a incorporação e o lançamento de um imóvel residencial é de aproximadamente três anos²⁸, pode-se adentrar ao campo de negócios iniciados em meados de 2010 averiguando os lançamentos deste seguimento no primeiro trimestre de 2013, quando teve início a divulgação da OUC Lapa-Brás.

A partir de uma pesquisa realizada pela Abyara Brasil Brokers, divulgada na revista EXAME²⁹, respaldamos o interesse do mercado imobiliário na região com dados dos distritos de Barra Funda e Lapa. Ambos figuram entre os vinte distritos que mais lançaram imóveis residenciais no ano de 2013, sendo que também possuíam as maiores taxas de rentabilidade de negócios, com 85,7% e 56,3% respectivamente. Além disso, a revista aponta certo espanto ao anunciar que, do total de lançamentos residenciais nos três primeiros trimestres de 2013 (26.958), quase 11% estão na Barra Funda (1.825) e Lapa (1.060), o que para a realidade de São Paulo é algo surpreendente.

Espanto, coincidência ou reflexo de estratégia vitoriosa?

Outro elemento também nos sugere o aumento dos negócios imobiliários na região: o esgotamento do estoque de Outorga Onerosa. De acordo com Baitz, outorga onerosa “consiste no acesso ao direito de solo criado mediante retribuição (pagamento) à municipalidade” (2011, p. 176), mas, como instrumento urbanístico, “Talvez não cumpra uma função social, mas econômica” (BAITZ, 2011, p. 260).

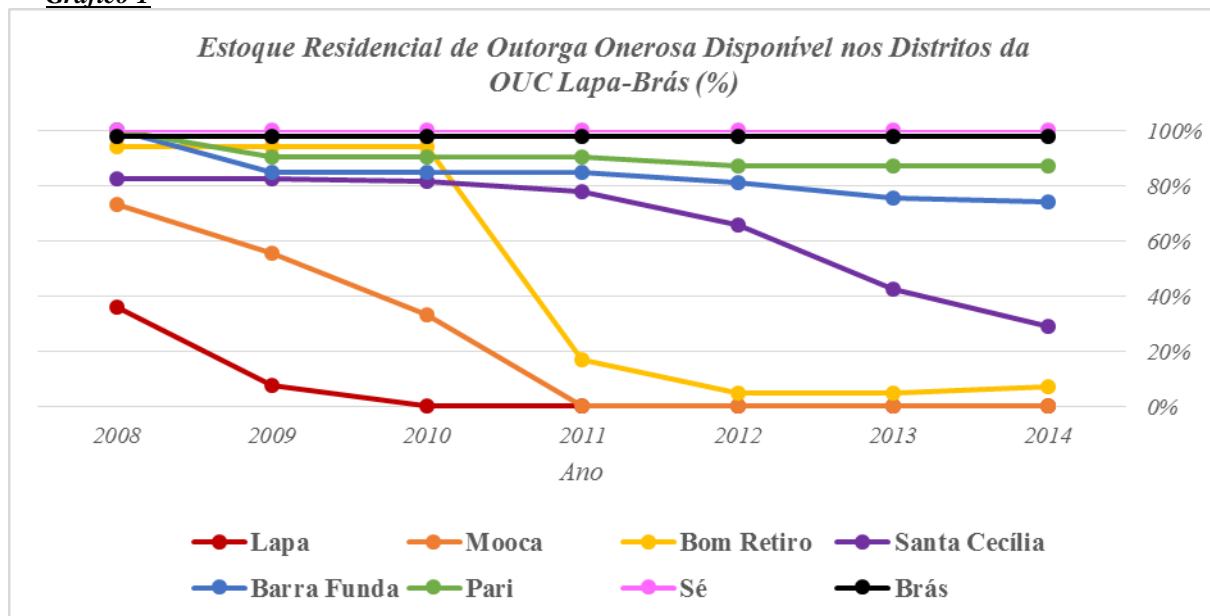
Observando o estoque residencial de Outorga Onerosa disponível nos distritos atravessados pelo perímetro da OUC Lapa-Brás (**Gráfico 1**), percebe-se, com exceção de

²⁸ Esta afirmação tem por base o relatório da JP Morgan acerca da produção de habitações no Brasil (JP MORGAN, 2011).

²⁹ (YAZBEK, 2013).

Brás, Sé e, parcialmente, Pari, uma queda tendencial deste estoque a partir de 2009, com aceleração vertiginosa a partir de 2010.

Gráfico 1



*Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008-2014.
Elaborada por Fernanda Pinheiro da Silva, em março de 2014.*

Tabela 1

Outorga Onerosa Residencial Disponível (m²)						Venda de Outorga Onerosa entre os anos de 2009 e 2013
Distrito	2009	2010	2011	2012	2013	
Barra Funda	85.022,30	85.022,30	85.022,30	81.304,73	75.574,40	9.447,90
Bom Retiro	37.639,60	37.639,60	6.868,85	1.903,85	1.903,85	35.735,75
Brás	90.000,00	90.000,00	90.000,00	90.000,00	90.000,00	-
Lapa	5.913,11	7,30	34,42	34,42	34,42	5.878,69
Mooca	88.867,15	53.500,57	0,94	0,94	2,03	88.865,12
Pari	72.506,36	72.506,36	72.486,28	69.883,58	69.883,58	2.622,78
Santa Cecília	74.371,12	73.342,38	70.244,38	59.093,00	38.183,50	36.187,62
Sé	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	-
Total	364.319,64	322.018,51	234.657,17	212.220,52	185.581,78	178.737,86

*Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2009-2013.
Elaborada por Fernanda Pinheiro da Silva, em março de 2014.*

Em termos absolutos, como podemos observar pela **Tabela 1**, significa dizer que entre os anos de 2009 e 2013 foram vendidos aproximadamente 179 mil metros quadrados de Outorga Onerosa de tipo residencial nos distritos envolvidos na OUC Lapa-Brás. Estes dados afirmar que a OUC Lapa-Brás impulsionou o mercado imobiliário da região? Não. Eles

afirmam que não? Também não. Mas o que eles podem sugerir? Que, por um lado, houve uma intensificação dos negócios urbanos da área após o lançamento dessa operação e, por outro, que permanece uma grande potência especulativa na área.

A OUC Lapa-Brás despontou como uma estratégia fundamental de reestruturação urbana da cidade de São Paulo e, portanto, sinalizava para futuras transformações que “uma ação coordenada e estruturadora” geraria em todos os distritos que seriam influenciados por seu perímetro. Consequência: imediatamente após o seu **lançamento** um novo campo de negócios urbanos foi produzido.

Nota-se em uma análise minuciosa do Termo de Referência que a OUC Lapa-Brás tinha como sentido a produção de uma nova representação de cidade, na qual as várzeas do Tietê poderiam ocupar o espaço privilegiado do habitat. Fala-se em “qualidade urbanística diferenciada”, com sistemas viários inteligentes, cujo privilégio será de pedestres e ciclistas. Trata-se de uma nova concepção de via pública, “com uso lindeiro intenso, cruzamentos em nível, passeios e canteiros centrais amplos que lhe confirmem características de urbanidade e permanência e não apenas de sistema de passagem” (SÃO PAULO (CIDADE), 2011, p. 22).

Contudo, por mais que a OUC Lapa-Brás tivesse criado novas representações para a várzea sul do rio Tietê, enquanto projeto ela estava aprisionada em inúmeras normativas do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico. Se, por um lado, o Estado estava cumprindo sua função através da aplicação de um modelo de planejamento que já tinha se estabelecido em outras áreas da cidade³⁰. Por outro, alguns limites deste instrumento urbanístico, conhecido como Operação Urbana Consorciada, já eram conhecidos e precisavam ser superados.

1.1.3. Mas afinal, o que é uma Operação Urbana Consorciada?

Operações Urbanas Consorciadas são instrumentos urbanísticos anunciados a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e regulamentados através de Planos Diretores Municipais, como é o caso do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002. Tal como IPTU progressivo, desapropriações com pagamento em título da dívida pública, Zonas Especiais de

³⁰ A OUC Água Espraiada e a OUC Faria Lima foram modelos implementados no entorno do rio Pinheiros e que até o momento estavam sendo usados como inspiração para a OUC Lapa-Brás.

Interesse Social, Direito de Preempção, Outorga Onerosa, normas de tombamento histórico, Concessões, e tantos outros; as OUCs são regras que carregam a intenção de normatizar as intervenções urbanas pelo Estado.

Para entendê-las, contudo, não basta vasculhar os mecanismos propostos para sua realização. É preciso, antes, buscar o sentido que as OUCs possuem dentro das normativas legais que as prescrevem e regulamentam. Em outras palavras, cabe problematizar o que tais normativas representam dentro da lógica de produção do espaço.

Na aparência positiva do direito moderno, e em sua suposta neutralidade, os conteúdos de um processo histórico que o constituiu como forma abstrata estão obscurecidos. As normas jurídicas possuem a capacidade de repor determinadas relações sociais de produção e, portanto, são fundamentais para reproduzi-las. A pertinência deste debate revela-se, então, intrinsicamente ligada à passagem da produção à reprodução do urbano.

▪ Operações Urbanas Consorciadas e o Estatuto da Cidade

A promulgação do Estatuto da Cidade resultou do embate entre movimentos sociais urbanos e grupos ligados ao setor imobiliário e à construção civil. Como nos alerta a geógrafa Arlete Moysés Rodrigues (2004), as discussões para a criação deste documento se deram concomitantemente à preparação da Emenda Popular para a Reforma Urbana, em disputa no mesmo processo que deu origem à Constituição Federal de 1988. Assim, a conquista de uma diretriz federal para a política urbana está intimamente ligada ao processo de abertura democrática do país.

Em função da luta social travada em torno de sua aprovação, Rodrigues afirma que o EC carrega virtualidades que se ligam à conquista do Direito à Cidade nos termos de Henri Lefebvre. Para a autora, desde que englobe a complexidade da vida nas e das cidades, o planejamento pode ser concebido como ferramenta na conquista do Direito à Cidade. E, em suas palavras,

Se a utopia é a exploração de novas possibilidades, se apenas algumas das ideias utópicas podem ser realizadas, se o que é importante na utopia é a virtualidade que a torna possível, então podemos considerar que o Estatuto tem virtualidades para a conquista do Direito à Cidade, **restrita contudo ao âmbito do uso do solo urbano**, não extrapolável para outras dimensões da vida urbana (RODRIGUES, 2004, p. 15 - grifo nosso).

O EC é, por ela, concebido como via para superar entraves, sempre com o objetivo de que “o planejamento do uso do solo urbano, como processo, possa realmente constituir um novo paradigma de planejamento, construindo-se a utopia do Direito à Cidade”

(RODRIGUES, 2004, p. 23). Assim, mesmo considerando que “Mantêm-se, no Estatuto, as normas capitalistas da propriedade da terra urbana” (RODRIGUES, 2004, p. 13), está claro que, em Rodrigues, há o reconhecimento uma utopia urbana nos princípios do EC. . Essa constatação não pode ser desvinculada do significado que este instrumento teve para a política urbana do país que, até então, era marcada pela arbitrariedade autoritária do Estado. Hoje podemos questionar se o EC cumpriu/cumpru ou não um papel de democratização da política urbana, contudo, não podemos negligenciar que, em termos de políticas de Estado, ele representou um avanço.

Ao introduzir a função social da propriedade, este documento questiona o direito absoluto à propriedade privada da terra urbana e, por isso, pode impor limites à especulação imobiliária. Contudo, há que se pensar como esse tipo de regulamentação se articula com a urbanização.

Em seu livro *Espaço e Política* (2008b), Lefebvre demarca três dimensões da planificação estatal: a material, a financeira e a espaço-temporal. A primeira se liga às quantificações; a segunda está relacionada à planilha de custos e aos balanços financeiros, fundamentais à concepção e execução de qualquer plano urbanístico; e a terceira é *espaço-temporal*, e diz respeito ao estabelecimento das localizações. De acordo com o autor, a programação simultânea dessas três dimensões seria a realização plena da utopia tecnocrática, contudo, colocaria fim às possibilidades de uma *planificação democrática*.

No momento, a planificação democrática só tem chances de vingar através das fissuras do plano total. Por agora, não parece que o plano total seja um perigo iminente; tem-se a impressão que a dimensão espaço-temporal ainda não se articula com as outras duas, que, aliás, não são tão articuladas ou harmoniosas entre si (LEFEBVRE, 2008b, p. 63).

Por esta perspectiva, apenas nas fissuras de um plano total o planejamento pode conter as virtualidades de uma utopia urbana crítica.

Neste trabalho, o planejamento é entendido como parte da ideologia urbanística. A planificação se estabelece a partir da defesa de um “médico do espaço”, capaz de “conceber um espaço social harmonioso, normal e normalizante” (LEFEBVRE, 2001, p. 49), consequentemente, capaz de dar-lhe *coerência*. A finalidade do planejamento é, portanto, a criação de estruturas materiais que possam dar à cidade um aspecto *funcional e coeso*. Trata-se de uma estratégia que reduz a prática urbana “à realização de algumas funções previstas e prescritas” (LEFEBVRE, 2001, p. 48) e impõe uma racionalidade sistêmica, na qual, as contradições da sociedade aparecem como *desordem* e o planejamento aparece como possibilidade de devolver *harmonia* ao espaço.

Nestes termos, o Estatuto da Cidade aparece como expoente máximo da procura pela racionalização das cidades brasileiras, e sua instituição se liga à criação de diretrizes urbanísticas que visam regular e controlar os centros urbanos. Ele se apresenta como plano global a fim de “(...) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 92) e, por conseguinte, expressa a utopia tecnocrática nos termos de Lefebvre.

Em sua tese de Livre Docência, Amélia Damiani anuncia duas perspectivas distintas para compreender o Estatuto da Cidade,

O Estatuto da Cidade é aqui abordado sob dois enfoques, que ele pode representar:

- os termos dos negócios envolvendo o urbano, ou a urbanização como negócio econômico.
- o embate, a contradição posta por esses negócios: a urbanização crítica, os espoliados do urbano. O quanto a sociedade civil, representada pelos movimentos populares em torno do urbano, conseguiu se organizar e o reflexo desta organização na legislação (DAMIANI, 2008, p. 293).

Com esta passagem, deslocamos a reflexão. Se, por um lado, o EC é resultado de luta e articulação de movimentos sociais, por outro, é a Lei que instaura os termos legais para o desenvolvimento dos negócios urbanos. Neste sentido, as contradições postas pela condição crítica da urbanização sempre estarão presentes no EC e em todo e qualquer documento legal cuja função seja regular as intervenções na cidade.

É por este caminho interpretativo que daremos continuidade à análise.

O artigo 1º do EC se refere aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), promulgada em 5 de outubro de 1988, constituindo o capítulo que versa sobre a política urbana. O primeiro se refere à supremacia do município no planejamento urbano, já o segundo, trata das possibilidades de adquirir o domínio da propriedade de uma parcela do solo urbano após seu uso de fato por 5 anos ininterruptos, ou seja, inicia as problematizações acerca da função social da propriedade.

O princípio geral do EC é o estabelecimento de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana” (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 91). Assim, de modo geral, todos os instrumentos urbanísticos foram criados a fim de que a propriedade cumpra sua função social e se realize de forma plena na cidade. Entretanto, o que isso significa?

O destaque para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade é apresentado no artigo 2º deste documento. O parágrafo I deste artigo explicita quais são os direitos urbanos básicos: terra, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer; e o II salienta a importância de uma gestão democrática de todo

planejamento através de mecanismos de participação popular. No entanto, é somente no parágrafo VI que torna-se explícito o que o EC tem por objetivo coibir,

VI. Ordenação e controle do uso do solo, de forma a **evitar**:

- a.** A **utilização inadequada** dos imóveis urbanos;
- b.** A proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c.** O parcelamento do solo, a edificação ou o **uso excessivos** ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d.** A instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, **sem a previsão** da infraestrutura correspondente;
- e.** A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua **subutilização** ou **não utilização**;
- f.** A **deterioração** das áreas urbanizadas;
- g.** A poluição e a **degradação** ambiental;

(CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 92).

O parágrafo trata fundamentalmente da promoção adequada do uso do solo urbano, e nele, “adequado” define-se pela “coibição do inadequado”. Uso excessivo, falta de previsão de impacto, subutilização, deterioração, poluição, degradação. São esses os problemas que a propriedade pode conter e, portanto, são esses os critérios que permitem auferir se ela está ou não cumprindo sua função social.

Não existem conteúdos da vida prática e cotidiana, mas sim elementos formais para uma análise técnica. Parece ser possível, por exemplo, conter fins especulativos da propriedade através da constatação empírica de que determinado terreno está momentaneamente subutilizado, como determinado pelo “item e”. Tal como a utopia tecnocrática, “(...) a objetividade e a ‘pureza’ do espaço urbanístico, objeto de ciência, lhe conferem um caráter neutro. O espaço era considerado inocente, ou seja, como não-político” (LEFEBVRE, 2008b, p. 59). Deste modo, embora o EC – e muitos intelectuais que participaram de sua elaboração³¹ – vislumbre a redução das desigualdades urbanas e a supressão da mercantilização da cidade, o que percebemos em suas normativas são os imperativos para o combate à paralização de uma mercadoria fundamental para a reprodução crítica do capital: a terra urbana.

A urbanização pressupõe a circulação da propriedade da terra urbana. Para a constituição de um setor produtivo cujo produto final seja a própria cidade, é imprescindível que a propriedade fundiária possa circular entre diferentes proprietários. Assim, a produção do espaço urbano articula-se com o capital fictício e passa a compor de forma plena o

³¹ (ROLNIK, 2000; 1999); (VILLAÇA, 2000; 2005); (RODRIGUES, 2004)

movimento de reprodução crítica do capital financeiro. Mas para que isso se estabeleça, a mobilidade da propriedade da terra precisava ser cada vez mais veloz.

A renda é a base do preço da terra e opera atribuindo capital e trabalho à terra, serve como um guia para a situação da produção, troca e consumo futuros, fixa a divisão geográfica do trabalho e a organização da reprodução social. Isso se aplica unicamente ao passo em que a terra se converte em uma forma pura de capital fictício. Os títulos de propriedade da terra devem ser trocados livremente, como um bem financeiro puro (HARVEY, 1990, p. 399 - tradução nossa).

A produção do espaço torna-se, assim, um setor nevrálgico na busca pela estabilização das crises de acumulação. Com base em discussões levantadas por Harvey (1990, 2011), percebe-se que a indústria da construção civil incorpora massas de trabalhadores, o mercado imobiliário absorve excedentes de capital e a terra se converte em capital fictício que, através de sua renda, mobiliza o setor financeiro.

Para a reprodução deste movimento, é imprescindível que todas as parcelas do solo urbano estejam articuladas. A condição objetiva para a circulação da terra como mercadoria é a produção de novos usos e, para tanto, o Estado precisa engendrar práticas materiais e constituir instituições a fim de dar continuidade a esta valorização. Em outras palavras, o Estado precisa garantir que a função social da propriedade seja cumprida e isso significa que ele deve manter um movimento constante e cada vez mais veloz do mercado de terras.

Fábricas fechadas e galpões que se transformam rapidamente em *call centers*³² passam a representar propriedades subutilizadas; e áreas cujo abandono permitiu a ocupação de pessoas com rendas inferiores ao valor mínimo destinado à média da força de trabalho são consideradas degradadas³³. Em função de avaliações técnicas, ambas precisariam ser destruídas. Há que se reestabelecer o *ordenamento* e o *controle* do solo e a propriedade deve retomar os caminhos para o cumprimento de sua função social.

Nosso exemplo remonta aspectos gerais da OUC Lapa-Brás. Sob os princípios do EC, são elaboradas avaliações técnicas que servem como justificativa de grandes projetos de intervenção urbana, que movem bilhões de reais³⁴. Um consenso é edificado, uma avaliação “técnica” surge como justificativa, alguns objetivos são traçados e os melhores instrumentos urbanísticos são escolhidos.

³² Muitos dos galpões industriais são utilizados atualmente como centrais de telemarketing.

³³ O termo *degradação* não é utilizado para designar locais abandonados, sujos, tumultuados ou fora dos padrões urbanísticos, como geralmente é utilizado. Neste trabalho ele carrega a intenção de delimitar os momentos em que a desvalorização do ambiente construído se explicita socialmente.

³⁴ Estimava-se que a OUC Lapa-Brás moveria mais de R\$ 3 bilhões em apenas uma das obras que preconizava, (“AMERICANOS VÃO PROJETAR AÇÃO URBANA LAPA-BRÁS,” 2012).

Neste quadro, as Operações Urbanas Consorciadas surgem como instrumento privilegiado. Como descrito na Seção X do Capítulo II do EC,

Art. 32º; §1º - Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo **Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados**, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 108 - grifo nosso).

Trata-se, portanto, da criação de um mecanismo cuja finalidade é operacionalizar transformações profundas em uma região específica da cidade, com a participação ativa do capital privado. Na versão comentada do EC, elaborada para auxiliar os municípios na elaboração de seus Planos Diretores, é explícito que “A ideia básica do instrumento está na transformação de uma determinada área da cidade, sob o comando do Poder Público municipal, para a concretização de objetivos e ações estabelecidos no Plano Diretor, por meio da parceria com o setor privado” (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 109).

A estratégia da OUC, tal como delineada pelo EC, é executar determinado plano urbano, previamente concebido pelo Estado, através da participação ativa de investidores privados. Como isso acontece? Primeiramente o poder público delimita um perímetro para a OUC e elabora um projeto de ocupação que prognostique a implementação de infraestrutura, a distribuição de usos, as densidades permitidas e os padrões de acessibilidade. Posteriormente, para que o plano se realize, o Estado oferecer à iniciativa privada as seguintes concessões,

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
 - II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
- (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 108).

Em troca dos benefícios especulativos, agentes privados empenham contrapartidas prescritas pelo Plano Diretor do Município, que só poderão ser utilizadas dentro do perímetro da OUC ou, no máximo, em sua vizinhança próxima.

Com vistas a estas resoluções, Flávio Villaça afirma que a OUC foi criada como “um instrumento colocado à disposição do setor imobiliário para ser utilizado segundo suas conveniências” (VILLAÇA, 2012). Designado um perímetro, o Estado oferece todos os incentivos que farão com que o capital privado se concentre nele. Além disso, com a arrecadação de contrapartidas, concentra-se ainda mais capital na área através da execução de obras públicas de infraestrutura urbana.

Poderíamos dizer que com a promoção de uma OUC, empreendimentos executados em seu interior incorporam imediatamente, através da renda da terra, uma espécie de *mais-valia futura*. Embora não exista concretamente, está socialmente posta pelas projeções estabelecidas para a área. Em outras palavras, o acréscimo na rentabilidade pode não ser imediato, mas é certo, pois os investimentos públicos para a área são garantido legalmente.

Apesar disso, assim como todos os instrumentos urbanísticos, as OUCs não se encerram no Estatuto da Cidade. Desde a Constituição Federal de 1988, a política urbana é atribuição do poder municipal e, com a promulgação do EC, todas as cidades com mais de 20 mil habitantes ficaram incumbidas de construir Planos Diretores a fim de detalhar localmente mecanismos de execução para os instrumentos delineados nacionalmente.

Isso posto, para entender uma OUC específica, é preciso buscar seu detalhamento normativo no Plano Diretor da cidade em que ela foi promulgada. Consequentemente, para compreender os limites desse instrumento urbanístico, sempre com vistas ao fim da OUC Lapa-Brás e ao surgimento de uma nova estratégia sob o título de *Arco Tietê*, é indispensável analisar o Plano Diretor de São Paulo.

▪ Operações Urbanas Consorciadas e o Plano Diretor Municipal

Como apontado anteriormente, o EC define as diretrizes para uma política urbana nacional e estabelece os princípios que deverão nortear o cumprimento da função social da propriedade da terra. Além disso, ele determina que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes são obrigados a elaborar um Plano Diretor para detalhar localmente os mecanismos de execução e controle de suas regulamentações.

De acordo com o urbanista Flávio Villaça, Planos Diretores são parte de uma “ilusória crença de que uma lei detalhada e supostamente completa evitaria dúvidas, distorções, abusos e seria de compreensão, aplicação e fiscalização mais fáceis” (VILLAÇA, 2012). Pelo contrário, em sua visão, ao ser incumbido de esmiuçar legalmente diretrizes gerais, o PD se transformou em um instrumento irreal, que define múltiplas ações ligadas a um ideário utópico de cidade. Edifica-se a crença de que todos os problemas urbanos serão resolvidos apenas por constarem em um PD, e ao mesmo tempo, concretamente, ele é, em si, inexecutável. Neste quadro, a “força da ideologia tecnocrática que ainda perdura em nós” (VILLAÇA, 2005, p. 21) se revela, e um instrumental vazio ganha apreço no consenso social.

Ao problematizar os processos que culminaram na supervalorização dos Planos Diretores, Villaça atenta para uma cisão entre a prática e o discurso do planejamento. Para o

autor, o ponto crítico do planejamento brasileiro passa a ser demarcado pelo abismo que separa os planos urbanísticos de uma realidade fundamentalmente marcada pelas desigualdades de classe.

Nesta chave de interpretação, tanto o poder que a elite brasileira exerce sobre o Estado, quanto a incorporação de ideologias neoliberais na política urbana, surgem como entraves para que o planejamento possa defender o interesse público. Técnica e ciência revelam-se instrumentos de uma estratégia ideológica de classe que visa conquistar e manter privilégios, contudo, neste conflito, abre-se uma brecha para a associação entre planejamento e progresso. Como “forma específica de ação – ou de discurso – do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta ação geral ou de conjunto” (VILLAÇA, 2010, p. 181), cabe ao planejamento resolver positivamente distintos problemas sociais. Detectado o que o torna ideológico, passa a ser possível concebê-lo fora do “reino das ilusões”.

O que se pretende atacar são as ilusões do Plano Diretor. A esse respeito é bom deixar claro que **o planejamento urbano é muito diferente do planejamento socioeconômico “clássico”** que se apresenta, com distintos graus de participação estatal, como alternativa ao mercado como mecanismo que indica o que uma sociedade deve produzir, como, onde, quanto e quando produzir. As críticas aqui feitas ao planejamento urbano não cabem a esse tipo de planejamento governamental, dada a enorme diferença entre ambos (VILLAÇA, 2005, pp. 91–92 - grifo nosso).

O pressuposto de um planejamento governamental “clássico” e comprometido é “uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. (...) A maioria deve recusar o Plano pautado pela minoria. Deve recusar participar do debate de um plano pautado pela minoria” (VILLAÇA, 2005, p. 92).

O futuro do planejamento urbano no Brasil – sob a forma de plano diretor ou não - depende do fim do planejamento enquanto ideologia, do fim do planejamento tecnocrático. (...) Depende da participação dos políticos, assumindo a condução dos planos como Juscelino Kubitschek assumiu seu Plano de Metas. Uma boa forma de se aferir essa politização dos planos é verificar o interesse que os políticos e a população organizada apresentam pela elaboração dos planos, pelo seu conteúdo, pelas suas prioridades. (VILLAÇA, 2000, p. 14).

A avaliação de Villaça sobre o Plano de Metas, também conhecido como “50 anos em 5”³⁵, revela otimismo com relação à planificação estatal. Neste ponto nos distanciamos teoricamente do autor. A politização de planos e projetos não retira deles sua finalidade

³⁵ “O plano, que contemplou apenas marginalmente o setor agropecuário, continha metas tanto para o setor público como para o privado, e foi consideravelmente bem-sucedido, impulsionando um período de crescimento econômico acelerado, às custas de um alto endividamento público” (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_de_Metas>. Último acesso em: jan. de 2014).

social. A adequação dos usos e valores urbanos é fundamental para dar vazão à reprodução crítica do capital, e este ajustamento se operacionaliza nas cidades através do planejamento.

Em Lefebvre, o conceito de planejamento urbano é ampliado através da noção de urbanismo, cujo sentido é “dominar e submeter à sua ordem o processo de urbanização” (LEFEBVRE, 2008a, p. 137). Nestes termos, mesmo que imbuído de boa vontade, de convicções políticas e que construído com participação popular, o sentido do urbanismo não pode ser deslocado da reprodução das relações (sociais) de produção e nem os urbanistas, ao exercerem esta prática, podem se desprender de uma estratégia que “(...) não só faz o espaço entrar na produção de mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e de decisão” (LEFEBVRE, 2008a, p. 141).

A ilusão urbanística não se separa de outras ilusões, que convém denunciar da mesma maneira, na mesma estratégia do conhecimento. Esse termo “ilusão”, nada tem de depreciativo. Não se trata de uma injúria visando as pessoas, empregando uma argumentação *ad hominem* e buscando atingir este ou aquele. Se alguém toma a questão nesse sentido, é porque sua consciência culpada o atormenta. (LEFEBVRE, 2008a, pp. 138–139).

A partir desta noção, as ilusões deflagradas por Villaça ganham outros significados. De maneira alguma julgamos sua consciência, porém, na obra do autor, o caráter ilusório dos planos aparece somente ao “ocultar as reais causas dos problemas urbanos da maioria de nossa população” (VILLAÇA, 2005, p. 92).

A definição de um sistema (a cidade), cujos problemas podem ser identificados e resolvidos através de seus múltiplos subsistemas (transporte, saneamento, habitação, etc.), é o que encerra o plano em um caráter unitário e, portanto, lhe confere ilusões de classe. Neste sentido, as ilusões deflagradas pelo autor também permitem revelar ilusões estatistas de um urbanismo comprometido com o bem público.

Antes de prosseguirmos, é preciso atentar para uma ressalva imprescindível. No Brasil, a defesa do planejamento estatal com vistas ao desenvolvimento social está ligada à conquista de direitos sociais básicos, tais como habitação, transporte, emprego e, até mesmo, alimentação. Diferentemente da realidade encontrada por Lefebvre na França da passagem de 1960 para 1970, Villaça (e também essa que escreve) precisa incorporar teoricamente uma realidade na qual ter esgoto encanado é um privilégio de classe. Neste quadro, a luta pelo acesso a serviços públicos ganha um caráter radical que a afasta do reformismo, mas, ao mesmo tempo, cria ilusões de que essa conquista basta para pôr fim ao sentido crítico da sociedade capitalista.

Nestes termos, retomar o conceito de *urbanização crítica* é fundamental para darmos continuidade ao texto, pois ele trata da,

(..) impossibilidade do urbano para todos, **a não ser que se transforme radicalmente as bases da produção e da reprodução sociais**. A diversidade dos movimentos urbanos e sua separação mútua vêm corroborar com o não desvendamento das radicais causas da situação enfrentada: não há moradia e emprego para a maioria – faminta e alvo da violência -, pois **a negatividade absoluta do trabalho** assim se traduz, **sem política como alternativa**, sobram as igrejas pentecostais, renovando a já tradicional relação entre messianismo e fome (cf. BASTIDE, 1958). Não há o urbano para todos. Esta é a **radicalidade do urbano na História**, colocada hoje com clareza suficiente. (DAMIANI, 2000, p. 30 - grifo nosso)

De acordo com Damiani, é o negativo do urbano que o revela historicamente. Os pressupostos da urbanização estão na crise imanente de uma sociedade que se reproduz pelo trabalho, mas que o nega sistematicamente. Neste quadro, planejamento e urbanismo revelam-se insuficientes para contornar as contradições postas pela reprodução crítica do capital. A forma da centralidade é negada ao trabalhador e, conseqüentemente, também lhe é negado o acesso aos benefícios de uma vida urbana. É na periferia da reprodução da vida que a massa trabalhadora, cada vez mais sem trabalho, luta pra se reproduzir, portanto, cabe a ela um espaço periférico. Nos termos de uma urbanização crítica, consideram-se as desigualdades da sociedade brasileira, mas o planejamento não pode ser eleito como via de transformação pois, assim que as melhorias urbanas passam a fazer parte da realidade urbana de um determinado fragmento de cidade, os imperativos da *espoliação urbana*³⁶ também passam a vigorar sobre ele.

Não encontramos os termos de uma crítica radical ao urbanismo na obra Villaça, e nem este é o objetivo do autor. Contudo, sua incorporação neste trabalho é imprescindível, visto que em seu percurso um dos elementos fundamentais para a compreensão das Operações Urbanas Consorciadas é revelado: a relação entre Plano Diretor e Zoneamento.

Enquanto Planos Diretores abarcam um compilado de ações “estratégicas” de responsabilidade do poder público, o Zoneamento é constituído por determinações legais que o Estado exige que sejam cumpridas por indivíduos ou grupos particulares. De modo geral, ambos atuam conjuntamente, entretanto, no urbanismo brasileiro eles foram intencionalmente separados, pois, “Excetuado, como já dissemos, as regulamentações de zoneamento e loteamento, eles [Planos Diretores] ficaram esvaziados e grande parte apresenta uma longa história de quase total inoperância” (VILLAÇA, 2000, p. 6).

³⁶ (KOWARICK, 1993).

Por um lado, a lei de uso e ocupação do solo, conhecida como zoneamento, é responsável por impor os verdadeiros contornos para a atuação do mercado imobiliário. Por outro, o PD, instrumental amplo e genérico, é criado apenas como cortina de fumaça para obscurecer os problemas urbanos. Problematizaremos essas considerações, mas, antes é preciso entender melhor a função do zoneamento.

Com o “Código de Posturas Municipais” de 1886, Villaça recupera os primórdios da lei de zoneamento em São Paulo. Através deste documento, os cortiços eram regulamentados em dois sentidos: primeiramente, postulavam-se padrões de edificação e salubridade e, em seguida, prescreviam-se as localizações em que eles seriam tolerados, o que objetivamente significava que eles só poderiam existir fora das centralidades. Aqui tem início a primeira definição de zoneamento das cidades brasileiras, “‘ordenar’ o espaço urbano, ‘disciplinar’ o crescimento da cidade” (VILLAÇA, 2005, p. 46). Sua finalidade: proteger o centro urbano e os bairros residenciais de alto padrão de usos que pudessem degradá-los³⁷.

Na década de 1950, é aprovada uma lei de uso e ocupação do solo que visava ampliar suas determinações e, além de uma ordenação diferenciada da cidade, ela delimitou intensidades para esse uso. Segundo Villaça, é neste momento que o interesse do setor imobiliário pelo zoneamento ganha novos conteúdos. Isso porque, se o zoneamento servia principalmente para proteger as áreas nobres, pois prescrevia padrões de construção que asseguravam às classes abastadas o poder de segregar determinados bairros e loteamentos, passou também a estabelecer diferentes ritmos para a expansão dos negócios urbanos.

Como isso se realizou na prática? Cria-se uma medida aritmética para “ordenar” um espaço geométrico, o *coeficiente de aproveitamento*. Desde 1957, com a Lei 5.261, e até os dias de hoje, com a Lei 13.430³⁸, sua definição é similar, trata-se de uma relação matemática estabelecida entre a área construída e a área do terreno em si. Assim, de acordo com a localização relativa de um lote na totalidade da cidade, não se controla apenas o uso (residencial, comercial, misto, industrial, etc.), mas o porte que tal uso poderá tomar (quanto poderá crescer verticalmente, por exemplo).

Com o desenvolvimento técnico da construção civil, o limite vertical das edificações também aumenta. Essa expansão potencializa a captura de capital imobilizado na cidade, pois, se os custos de produção são repassados para todos os andares do edifício, o mesmo não se dá

³⁷ Para compreender o sentido do termo *degradação* para este trabalho, ver nota 32.

³⁸ Esta é a numeração da Lei do Plano Diretor de 2002, em vigor até o momento de escrita deste texto.

em relação à renda da terra, que passa a ser cobrada igualmente para cada um de seus andares ou mesmo apartamentos.

(...) a produção do espaço atualiza a importância da mobilização da moderna propriedade da terra - aqui também **se vai de extração de rendas da terra urbana, a partir de estratégias econômicas e urbanas**, a rentismos vários, na rabeira das tais estratégias de negócios urbanos. (DAMIANI, 2008, p. 245 - grifo nosso).

Como mercadoria produzida, o valor de um imóvel é atribuído à soma entre o capital constante dispendido (matérias primas e maquinário necessário), capital variável empregado (tempo de trabalho socialmente necessário para pagar todos os trabalhadores envolvidos no processo) e mais valia apropriada (a parte do tempo de trabalho que não é restituída aos trabalhadores). Mas, como propriedade da terra, esse edifício permite a absorção de uma parte da mais valia global que está associada ao local que esta propriedade ocupa no globo terrestre. De modo geral, para estabelecer o preço de venda de uma casa articula-se seu valor, a depreciação do capital fixo, ligada à necessidade de reformas e tempo de uso, e a renda da terra a ela associada. Já para o estabelecimento do preço de um edifício, articula-se seu valor, a depreciação do capital fixo e a renda da terra de cada uma das propriedade criadas verticalmente.

Isso posto, o zoneamento, contraditoriamente, estimula e limita os negócios urbanos. Ele congela padrões de edificação e contribui para a produção de espaços privilegiados e raros, ou seja, com alta rentabilidade por unidade, como, por exemplo, os loteamentos exclusivos produzidos pela Cia. City³⁹. No entanto, ao impor níveis básicos para o coeficiente de aproveitamento das zonas urbanas, restringe o vulto de empreendimentos em áreas com alta concentração de capital, ou seja, limita a apropriação de renda possível dado o desenvolvimento técnico da construção civil.

Com a invenção de mecanismos jurídicos que normatizam reprodução do espaço urbano, cria-se simultaneamente a necessidade de readequá-los constantemente. Esta é uma realidade para o capital. O zoneamento surge na história do urbanismo brasileiro como potencial de negócios, pois, como afirma Rolnik,

A lei [de uso e ocupação do solo], ao definir que ali só pode ocorrer certo padrão [construtivo], opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis e, assim, permitir um alto retorno do investimento, mesmo considerando o baixíssimo aproveitamento do lote. (ROLNIK, 1999).

³⁹ Importante loteadora de São Paulo, responsável pela produção dos bairros jardins.

Todavia, ao definir contornos para os negócios, ele carrega, dialeticamente, muitas limitações para a expansão do mercado imobiliário. O mercado, mundo das trocas, é presidido pelo movimento e pela velocidade. A mobilização é uma necessidade lógica imposta a tudo que adquire a forma da mercadoria, inclusive o solo urbano. Se, por um lado, a lei de uso e ocupação do solo alavanca parte dos negócios provenientes da urbanização, por outro, ela imobiliza usos e intensidades desse uso.

Assim, se a reprodução crítica do capital precisa desse controle, burlá-lo passa a ser estratégico.

A centralidade da lei de uso e ocupação do solo para o planejamento urbano brasileiro é tamanha que, ao construir uma narrativa acerca do desenvolvimento histórico dos instrumentos urbanísticos no Brasil, a urbanista Raquel Rolnik afirma que “planos e projetos continuaram a ser feitos, mas na vida cotidiana das cidades o planejamento se explicitava apenas sob a forma de zoneamento” (2000, p. 4). Isso posto, desde o momento em que “o zoneamento veio introduzir ou representar um certo parâmetro para os preços dos imóveis, **contribuindo assim para colocar alguma ordem no mercado imobiliário**” (VILLAÇA, 2005, p. 48 - grifo nosso), o capital passou a formular suas estratégias em torno dele.

Neste contexto, recuperamos a promulgação do EC, o surgimento de novos instrumentos urbanísticos, e o detalhamento dos mesmos pelos PDs, pois por esse caminho encontramos um elo entre o zoneamento, PD e OUC, sendo a última o verdadeiro objeto desta reflexão.

A grande disputa pelas localizações mais valorizadas de algumas cidades originou uma série de experiências cujo objetivo é o de captar parte da mais-valia obtida com as atividades da incorporação imobiliária. Nesse sentido, foram criados instrumentos como as **operações urbanas, operações interligadas e solo-criado**. Esses instrumentos têm em comum o fato de **permitirem a flexibilização dos padrões urbanísticos vigentes, em troca de um pagamento** que pode ser efetuado em dinheiro, em melhorias de infraestrutura, ou na construção de habitação popular (ROLNIK, 2000, pp. 10–11 - grifo nosso).

Rolnik percebe a necessidade que o capital tem de flexibilizar a legislação urbanística e, ao criticar “a rapidez dos poderosos no mercado imobiliário em reagir às novas regras” (2000, p. 16), revela a falência das normativas de controle que visam limitar a acumulação de capitais.

Alguns exemplos? ZEIS demarcam na cidade áreas destinadas, obrigatoriamente, à Habitação de Interesse Social⁴⁰ (HIS). Em São Paulo, o *coeficiente de aproveitamento* determina níveis básicos (entre 1 e 2) para o *potencial construtivo*⁴¹ de lotes localizados em regiões com alto valor de mercado. Áreas delimitadas para a preservação ambiental permitem pouca ou nenhuma ocupação, por isso não representam localizações muito atrativas para o capital mas, contraditoriamente, são atrativas para a massa de trabalhadores sem trabalho e movimentos sociais que as ocupam irregularmente e instauram nelas um mercado imobiliário fora dos padrões da legalidade.

As mediações sociais para realização da produção do espaço se complexificam e passam a exigir novas estratégias econômicas que deem vazão à acumulação de capital. Neste processo, a OUC aparece como uma das partes de uma longa trajetória de erros e acertos de uma tentativa de burlar a lei de uso e ocupação do solo ou, em verdade, transformá-la em objeto de troca.

Em seu livro *Parceiros da exclusão* (2001), a urbanista Mariana Fix revela como se instituíram as primeiras OUCs de São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada. Contudo, antes de adentrar às minúcias desses processos, a autora recupera o movimento histórico de criação desse instrumento urbanístico e revela, a nosso ver, duas teses centrais. A primeira se liga ao início das alianças público-privadas na política urbana do país. A conexão entre poder público e setor privado não é uma especificidade temporal da política urbana, mas, após década de 80, adentra ao país um novo modelo de planejamento urbano, intitulado *estratégico*⁴². Com ele, proclama-se não só o alinhamento do Estado às necessidades de representantes do grande capital, mas a constituição de um poder público que “promova” um “projeto urbano de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial” (VAINER, 2013, p. 98). É nesse contexto que a relação entre Estado e Mercado passa a se dar por meio de parcerias desenhadas jurídica e economicamente, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas.

⁴⁰ De acordo com o PD vigente, HIS é destinado a pessoas que ganham entre 0 e 6 salários mínimos. Contudo, após a política de ampliação do salário mínimo praticada pelo Governo Federal nos últimos 10 anos do Brasil, busca-se diminuir esta cota para famílias que sobrevivam com 0 a 3 salários mínimos.

⁴¹ *Potencial Construtivo* é a multiplicação da área do lote pelo coeficiente de aproveitamento permitido para sua localização. Esse resultado numérico corresponde à área construída máxima que o empreendimento poderá ter.

⁴² Ver mais em (LIMA JR., 2003; VAINER, 2013)

Já na segunda tese, que mais nos interessa, mas que aparece em segundo plano no texto da autora, Fix associa as OUCs a constantes tentativas de burlar a Lei de Zoneamento. De acordo com a autora, esta ordem de instrumento urbanístico aparece na cidade de São Paulo em 1986, na gestão de Jânio Quadros⁴³. Com a *Lei do Desfavelamento*, proprietários de terrenos ocupados por favelas poderiam construir além do que era permitido pela Lei de uso e ocupação do solo, desde que doassem casas populares na periferia da cidade. Fix deflagra como essa gestão foi marcada, concomitantemente, pela remoções de favelas de áreas valorizadas, como Cidade Jardim e “JK”, e pela construção de casas populares em periferias cada vez mais distantes do centro, como o Conjunto Adventista, no Campo Limpo, e o Conjunto São Nicolau, na Vila Industrial, para onde foram os expropriados das duas favelas antes citadas. E, ao final da análise, afirma,

Longe de ser resultado de um “acidente de percurso”, a aplicação da lei mostra como o problema das favelas foi, desde o início, utilizado para **justificar alterações pontuais na Lei de Zoneamento** e no Código de Obras que interessava ao mercado imobiliário. O número de solicitações após a sua promulgação revela um grande interesse na abertura de exceções na Lei de Zoneamento que, em vigor desde 1972, **dificultava agora a aprovação de novos empreendimentos** (FIX, 2001, p. 74 - grifo nosso).

Posteriormente, com a criação das *Operações Interligadas*, também no governo de Jânio Quadros, a possibilidade de construir empreendimentos acima do que era permitido por lei deixou de ser uma prerrogativa apenas daqueles que possuíam terrenos ocupados por favelas e passou a ser uma possibilidade ampla, cuja autorização dependia somente de análises da PMSP, sempre caso a caso. Estava instituída, a partir de então, uma nova forma de converter as infrações na lei de zoneamento em moeda de troca.

De acordo com o arquiteto Eduardo Nobre (2004), entre os anos de 1988 e 1996, a expressão das Operações Interligadas na cidade São Paulo foi a seguinte: 115 propostas, US\$ 58.282.450 de contrapartida, 466 mil metros de área adicional e concentração de propostas nas áreas da cidade que concentravam as maiores rendas *per capita*. Acreditamos que o vultoso interesse de mercado provocado por elas expressa dois elementos fundamentais para compreender a produção do espaço. De um lado, se liga a uma necessidade intrínseca ao capital: liberdade total para os investimentos, ou seja, “a livre movimentação dos recursos materiais e humanos, condição ‘sine qua non’ da acumulação de capital.” (GRESPLAN, 2002, p. 29). De outro, assinala o sentido das normatizações jurídicas e do próprio Direito na

⁴³ Jânio Quadros foi prefeito de São Paulo entre os anos 1985 e 1988, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

sociedade capitalista: derivado da forma mercadoria, o sistema jurídico moderno se constitui para manter e potencializar as relações de troca, em especial, a compra e venda da força de trabalho e, no caso da legislação urbanísticas, o mercado das propriedades fundiárias⁴⁴.

Porém, com o passar dos anos, as Operações Interligadas também apresentaram limites para a acumulação. Além de terem sido contestadas judicialmente inúmeras vezes devido à falta de transparência na aprovação dos projetos, “Seu alcance restrito resolvia o problema de um investimento isolado, como um *shopping center* ou edifício residencial, mas **não era suficiente para criar novas zonas ‘planejadas’ de investimento maciço** por diversos agentes privados”(FIX, 2001, p. 76 - grifo nosso).

A força das Operações Urbanas é, então, deflagrada. Elas surgem na década de 1980 e, ainda sem contornos definidos, é possível encontrar proposições a seu respeito no PD criado e não aprovado pela gestão de Mário Covas⁴⁵; no PD de 1988, elaborado e aprovado na gestão de Jânio Quadros; no PD elaborado pela Luiza Erundina⁴⁶ e não aprovado; e na própria aprovação das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada, por Paulo Maluf⁴⁷, antes da regulamentação consensual do instrumento. Porém, é com a promulgação do *Plano Diretor Estratégico*⁴⁸ de São Paulo (2002), desenvolvido e aprovado na gestão de Marta Suplicy⁴⁹, que elas se transformam em Operações Urbanas Consorciadas e ganham normatizações jurídicas e econômicas específicas.

Sua prerrogativa urbanística? O Estado deve captar recursos do setor privado para investir em obras públicas em áreas pontuais da cidade. Sua finalidade estratégica? Potencializar a transformação do direito de conversão da lei de zoneamento em objeto de troca. Seus principais mecanismos de execução? Delimitação de perímetros específicos, detalhamento do estoque de potencial construtivo adicional e criação de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

⁴⁴ Este argumento é melhor desenvolvido em *A Lei do Capital* (SILVA, 2011) e *Henri Lefebvre e Evgeny Pachukanis: Um diálogo sobre a movimentação do imobiliário* (SILVA, 2013).

⁴⁵ Mário Covas foi prefeito de São Paulo entre os anos de 1983 e 1985, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

⁴⁶ Luiza Erundina comandou a PMSP entre os anos de 1989 e 1993 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

⁴⁷ Paulo Maluf foi prefeito de São Paulo de 1993 até 1996 pelo Partido Democrático Social (PDS)

⁴⁸ É importante assinalar o título escolhido para o documento, pois manteremos o trato pela abreviação PD, pois esta é sua funcionalidade. Contudo, o anúncio do termo *estratégico* é significativo e demarca a posição deste plano em um modelo de planejamento apontado anteriormente, mas que será fundamentalmente problematizado ao tratarmos do *Arco Tietê*.

⁴⁹ Marta Suplicy esteve à frente da PMSP entre os anos de 2001 e 2004 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e foi durante a sua gestão que o *Plano Diretor Estratégico do São Paulo* foi aprovado.

Mas como se operacionaliza uma OUC? De acordo com Art. 299 do PD de São Paulo, inicialmente, o Estado define um perímetro específico dentro da área total da cidade e *estabelece* as finalidades e um “programa básico de ocupação” para a operação. Antes de prosseguir, é preciso desenvolver estudos de impacto (ambiental, patrimonial e de vizinhança) e programas de apoio social e de habitação para possíveis afetados. Posteriormente, o estoque de potencial construtivo adicional é calculado para todos os setores e as contrapartidas são definidas juntamente com a especificação do fundo monetário para o qual se destinarão. E, por fim, um projeto de lei detalhando todos os processos acima é enviado à Câmara Municipal para ser, ou não, aprovado.

Trata-se de uma estratégia que concentra capitais, no entanto, só é exequível em áreas que já sejam de interesse do capital especulativo, ou seja, que já concentram capital. Por que isso ocorre? Se o setor privado custeia investimentos públicos através do pagamento de contrapartidas pagas pelo direito de burlar leis de ordenamento do solo, ele só o faz com vistas à recuperação imediata e intensa do seu investimento. Isso significa que, mesmo que seja criada pelo Estado, uma OUC só se realiza onde o mercado tem interesse em construir além do que é permitido por lei. Nobre (2004) e Fix (2001), inclusive, evidenciam isso ao relatarem uma experiência fracassada na capital paulista: a Operação Urbana Vale do Anhangabaú, Lei 11.090/91, criada pela ex-prefeita Luiza Erundina.

De acordo com Nobres,

Apesar dessa Lei prever a outorga onerosa de 150 mil metros quadrados de área construída adicional, após 3 anos de vigência da lei resultou em apenas 7 propostas utilizando por volta de 13% do total do estoque, pois a aplicação do coeficiente além do permitido pela lei não constituiu estímulo suficiente para atrair investidores (2004, p. 5).

Como esperar o sucesso de uma Operação Urbana no centro antigo da cidade, posto que no início dos anos 1990 todos os investimentos, públicos e privados, se concentravam no setor Sudoeste da capital?⁵⁰ Em contrapartida, as OUCs Faria Lima e Água Espraiada são exemplos “de sucesso”⁵¹. A **Tabela 2** apresenta dados referentes à execução da OUC Faria-Lima no ano de 2012. Com ela pode-se constatar que os CEPACs não residenciais de três de seus quatro setores já estavam praticamente esgotados nesse ano e no setor restante, Hélio

⁵⁰ Ver mais sobre o percurso dos investimentos de capital na cidade de São Paulo em: VILLAÇA, 2001.

⁵¹ Sucesso é aqui entendido como realização plena do mecanismo. Não há nisso nenhuma defesa dessas ocorrências.

Pelegrino, houve uma inversão de interesse do mercado imobiliário, pois três quintos do total de estoque residencial já havia sido consumido.

Tabela 2

Controle de Estoques de Área Adicional de Construção (Porcentagem consumida até novembro de 2012)		
Setores	Residencial	Não residencial
Hélio Pelegrino	62,04%	39,91%
Faria Lima	20,86%	100,00%
Pinheiros	27,97%	98,57%
Olimpíadas	17,91%	100,00%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2012
Elaborada por Fernanda Pinheiro da Silva, março de 2014.

Nos termos da reprodução crítica do capital, a OUC intensifica a apropriação de mais-valia através da renda da terra, pois, como assinalado na página 42, agrega a expectativas de *mais-valia futura*. Esta, vai além do retorno previsto para o empreendimento, pois incorpora a *certeza* de ganhos provenientes de investimentos públicos que serão realizados na área. Neste processo a certeza ganha destaque, pois a garantia das obras públicas é dada pelo próprio Estado, que promulga uma lei o coíbe a investir mais onde o capital já está concentrado.

Ao determinar que toda a arrecadação de contrapartidas só poderá ser destinada para obras no interior do perímetro da operação, o Estado dá garantias de retornos financeiros exorbitantes aos investidores. Como afirma Villaça, a OUC “Põe fim ao caráter social e distributivo contido na experiência paulistana das operações interligadas”, pois,

(...) os recursos que a experiência paulistana canalizava para moradias de interesse social – em geral, localizadas longe das valorizadas áreas das Operações Urbanas – agora serão destinados a valorizar ainda mais a própria área da operação, ou seja, a área de interesse dos empreendedores imobiliários. (VILLAÇA, 2012).

Da mesma forma, o geógrafo Ricardo Baitz afirma,

Evidentemente, esse instituto põe fim a uma concepção distributivista dos recursos públicos, pois o capital investido em CEPACS não produz contrapartidas senão nos interesses do próprio capital, isto é, na região delimitada pela Operação Urbana, onde a riqueza se concentrará. (BAITZ, 2011, p. 194)

Além disso, desde que se tornaram *Consoiciadas*, pelo o PD de 2002, as Operações Urbanas passaram a cobrar essas contrapartidas através de CEPACs. Este mecanismo financeiro, operacional e jurídico é o que mais nos chama atenção, pois, através dele, o vínculo entre terreno, uso e intensidade do uso é quebrado e mais obstáculos postos pela lei de uso e ocupação do solo são, funcionalmente, superados.

Em entrevista⁵², a arquiteta responsável pelas OUCs da PMSP, Marilena Fajersztajn, comparou o CEPAC com os antigos mecanismos de concessão dos adicionais de potencial construtivo utilizados nas Operações Interligadas ou mesmo nas Operações Urbanas antes do PD de 2002⁵³. Em sua visão, os certificados garantem a transparência do processo, pois,

A Lei passa a ser uma coisa transparente. Ela foi aprovada na Câmara Municipal de São Paulo e ela apresenta a área de transformação, ela apresenta os índices a mais ou a menos que você permite, ela apresenta o potencial construtivo a mais, ela apresenta as obras que vão ser gastas e ela apresenta o valor da contrapartida

Como funcionam os certificados? As alterações na regra geral de uso e ocupação do solo passam a ser definidas por lei e as possíveis exceções ao zoneamento são convertidas em determinadas quantidades de CEPACs – as mudanças de uso de um lote passam a valer 1 CEPAC, por exemplo. Deste modo, empreendedores, proprietários, poder público, e sociedade civil podem acompanhar toda a operacionalização de fraudes na lei de zoneamento sem ter nenhuma dúvida a respeito de sua aprovação. Antes desse mecanismo, a aprovação dependia da aprovação, ou não, de Grupos de Análises, compostos, segundo a arquiteta, por “aquelas pessoas da mesa que dizem o que não pode e o que pode”. Fajersztajn, inclusive, relata o “pânico” que sentia nesse momento e, em sua avaliação, o CEPAC coibiu uma prática que passava fundamentalmente por relações pessoais.

Não recuperamos este argumento para defender uma suposta legalidade dos negócios urbanos, pois, caso fosse para isso, Baitz nos ajudaria a desnaturalizar o argumento,

Por que tanto insistir nessas “impurezas” da aplicação da lei? A resposta é dupla: inicialmente, **não se tratam de casos isolados**, pois as duas CPIs permitem afirmar que desde a promulgação das Operações Interligadas, a regra foi extrapolar o pactuado. O segundo argumento deriva do primeiro: **tratando-se de alguns poucos grandes negócios, os trâmites passam necessariamente por relações muito pessoais**. Toda ordem de clientelismo se exacerba em um Estado cuja fundação não se fez por uma revolução burguesa e preserva antigas estruturas de classes e, consequentemente, de privilégios. (BAITZ, 2011, p. 199 - grifo nosso)⁵⁴.

O recuperamos, ao contrário, para chamar atenção para o mecanismo jurídico e econômico que foi engendrado para dar vazão à acumulação de capital. As alterações no preço do CEPAC dependem de sua movimentação na Bolsa de Valores, pois eles são título financeiros, regulados e fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários. Contudo, mesmo com oscilações monetárias que variam em função do lançamento, compra e venda dos

⁵² Entrevista realizada na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em outubro de 2012.

⁵³ Trata-se das Operações Faria Lima, Água Espraiada, Água Branca e Centro.

⁵⁴ Inclusive, o processo elaborado pelo vereador Natalini e descrito no *item 1.1.1* deste trabalho, explora essa questão ao indicar que a criação do projeto Arco Tietê possa ter passado por “relações pessoais” entre entes do poder público e grandes empresário da construção civil.

mesmo, não há alteração das determinações urbanísticas previamente estabelecidas. Em outras palavras, na lei, a alteração de uso de um lote continua valendo 1 CEPAC independentemente do preço que este poderá adquirir na Bolsa de Valores.

O potencial construtivo adicional, previamente calculado pelo Estado, passa a circular livremente como título financeiro. Assim, para que um empreendedor possa usufruir do direito de violar a lei de zoneamento, antes, é preciso que ele adquira CEPACs no mercado financeiro para, somente em seguida, restituí-lo à PMSP e utilizá-lo em alguma construção de um lote específico.

Tal como definiu Fajersztajn, o “CEPAC é uma moeda”. Sua ligação com o mercado financeiro é imediata e expressa, inclusive, pela existência de sua definição na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA),

(...) instrumentos de captação de recursos para financiar obras públicas. Investidores interessados comprem do poder municipal o direito de construir além dos limites normais em áreas que receberão ampliação da infra-estrutura urbana. / As emissões são reguladas e fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários e os títulos podem ser negociados no mercado secundário pela BM&FBOVESPA. Os **CEPACs são considerados ativos de renda variável, uma vez que sua rentabilidade está associada à valorização dos espaços urbanos.** / Outra importante característica dos CEPACs é que os recursos só podem ser usados em obras específicas, com regras determinadas na ocasião da emissão dos títulos, e o dinheiro é separado do caixa da prefeitura. / Assim, além de constituir uma forma de diversificação nos investimentos, os CEPACs também contribuem para o desenvolvimento do mercado imobiliário local. (“BOVESPA,” [S.d.])

Com esse mecanismo, um regime especulativo de nova ordem passa a vigorar no do perímetro delimitado por uma OUC. Nele, o direito de construir não prescinde do título de propriedade, o que faz com que alguém que não detenha nenhum lote no perímetro demarcado pela OUC possa ver no CEPAC um instrumento *seguro* de reserva de valor. E acreditamos que a segurança, neste caso, é ditada simultaneamente por três ritmos: um *financeiro*, ligado à compra e venda de títulos na bolsa de valores, do qual depende seu preço; um *material*, imposto pela produção do *ambiente construído* e ditado pelas possibilidades de incorporação de *mais-valia futura* em decorrência da execução de obras públicas na área da OUC, do qual depende sua realização; e um *jurídico*, ligado às garantias estatais de operacionalização do instrumento urbanístico, do qual depende sua transformação de “moeda” em “potencial adicional *de fato* construído”.

Por fim, destaca-se a OUC como marca de um processo histórico que, incessantemente, cria e aperfeiçoa mecanismos jurídicos e econômicos para potencializar os negócios da urbanização. Ela marca a transformação da Lei de Zoneamento em objeto de troca, ou seja, a mobilização, a critério do capital, da imobilidade de usos e intensidades de

uso do solo na cidade. Explicitado o sentido das OUCs, cabe iniciar um caminho que as liga aos marcos iniciais de uma nova estratégia, o *Arco Tietê*.

1.2 O Arco Tietê

O *Arco Tietê* foi apresentado como a primeira fase da edificação de uma longa e radical reestruturação urbanística prevista para a cidade de São Paulo, o *Arco do Futuro*. Isso posto, para adentrar aos meandros do *primeiro*, teremos antes que compreender o projeto que o engloba.

Tal como descrito no site da Prefeitura Municipal de São Paulo,

O Arco do Futuro é um **território estratégico** para alterar o modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo em direção a uma cidade mais equilibrada dos pontos de vista urbanístico, ambiental, econômico e social. Seu perímetro combina **três elementos estruturantes no processo de formação da cidade**: os dois principais rios – **Pinheiros e Tietê**, que drenam as principais bacias hidrográficas; a existência das **ferrovias**, que determinaram a localização das estruturas produtivas ao longo dos séculos XIX e XX, e a presença de **antigas áreas industriais**, cuja reestruturação abre espaço a um novo aproveitamento pela cidade. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, [S.d.])

O parágrafo acima assinala os principais aspectos desta projeção, trata-se de um projeto a longo prazo, que visa reestruturar toda a capital paulista “à luz dos novos ciclos de desenvolvimento”⁵⁵. O *Arco do Futuro* anuncia, assim, o surgimento de uma necessidade histórica: a modernização dos elementos que estruturaram a cidade de São Paulo tal como a conhecemos (os dois grandes rios, a malha ferroviária e a indústria).

Em sua obra, David Harvey chama atenção para a importância que os processos de reestruturação urbanística passam a ter na reprodução crítica do capital. A produção de crises de sobreacumulação é uma tendência estrutural do capitalismo e, através delas, evidencia-se a impossibilidade de conjugar sistematicamente “excedentes de capital (em termos de mercadoria, moeda e capacidade produtiva) e excedentes de força de trabalho” (HARVEY, 2013, p. 78). No entanto, o autor chama atenção para uma estratégia capaz de promover a absorção desses capitais e, portanto, de evitar a desvalorização absoluta do capital,

A **expansão geográfica** e a **reorganização espacial** proporcionam tal opção. (...) Como a expansão geográfica com frequência envolve investimentos em

⁵⁵ Esta passagem foi retirada do portal da PMSP chamado *Gestão Urbana* (“GESTÃO URBANA SP,” [S.d.]).

infraestrutura físicas e sociais de longa duração, a produção e reconfiguração das relações espaciais oferecem um forte meio de atenuar, se não de resolver, a tendência à formação de crises no capitalismo. (HARVEY, 2013, p. 78 - grifo nosso).

Para Harvey, é neste processo que urbanização se articula com a reprodução crítica do capital.

A produção do espaço em geral e da urbanização em particular tornou-se um grande negócio no capitalismo. É um dos principais meios de absorver o excesso de capital. Uma proporção significativa da força de trabalho é empregada na construção e manutenção do ambiente edificado. Grandes quantidades de capitais associados, geralmente mobilizados sob a forma de empréstimos a longo prazo, são postos em movimento no processo de desenvolvimento urbano (HARVEY, 2011, p. 137).

Ao relacionar importantes momentos críticos da absorção de excedentes com ocasiões emblemáticas de ampliação da escala da urbanização, Harvey estabelece um nexo lógico e histórico entre urbanização, acumulação de capital e formação de crises. Como afirma, a crise europeia de 1848 foi atenuada pela reestruturação da cidade de Paris entre os anos 1852 e 1870, a crise do pós-2ª Guerra Mundial foi suavizada pela suburbanização dos Estados Unidos da América e a crise fiscal da década de 1970, ratificada pela quebra da cidade de Nova York, foi amortecida pelo fato de que “Cada área urbana do mundo teve seu *boom* na construção em meio a uma enxurrada de imigrantes pobres que, simultaneamente, criaram um planeta favela” (HARVEY, 2011, p. 142).

A ampliação escalar do processo de urbanização não muda, porém, seu fundamento, e ela permanece dependente “da inovação financeira para organizar o crédito necessário para sustenta-la” (HARVEY, 2011, p. 143). Neste sentido, por mais atenuante que seja, este processo não deve ser concebido como solução para os termos críticos da reprodução social, pois sua realização depende de investimentos que, “alimentados pelo endividamento, tornam-se o epicentro de formação de crises” (HARVEY, 2011, p. 137). O escritor e ensaísta Robert Kurz, anuncia o aprofundamento do processo desenvolvido por Harvey,

(...) a racionalização microeletrônica pós-fordista e a globalização dos mercados de mercadorias e de trabalho e dos mercados financeiros fizeram com que quantidades tão grandes de trabalho se tornassem não rentáveis, que todo o mecanismo histórico de compensação existente até agora começa a desmoronar (...) quanto mais fraca se tornar a acumulação real, tanto menos crédito estatal será financiável, e, quanto menos o Estado puder ser financiado, tanto maiores se tornarão as suas tarefas em virtude da crise estrutural de acumulação. (KURZ, 1995, pp. 205–206).

Para este autor, não existe solução possível e a constante formação de novas crises já não é capaz de atenuar a crise estrutural de acumulação, como afirma Harvey. Neste quadro, é imposto ao Estado a execução, cada vez mais intensa, de suas funções econômicas nos cinco níveis constatados por Kurz (1995): o jurídico, posto que todas as relações precisam ser

postas sob a forma do Direito; o social e ecológico, visto que apenas o Estado poderia assumir a tarefa de amparar ambos; o de infraestrutura, visto que ela é pressuposta para a produção industrial de mercadorias; o empreendedor, que diz respeito a atividade empresarial do Estado na produção direta de mercadorias; e o protecionismo e subsídio, que marca o papel regulador do Estado sob o mercado.

É no interior deste processo que demarcamos a promoção do *Arco do Futuro*. Impera sobre ele a necessidade constante de empregar excedentes, seja de capital, seja de força de trabalho, possível apenas através do endividamento e, conseqüentemente, do alargamento da ficcionalização da economia. A exacerbação do crédito e o emprego constante de capital fictício marcam a sua gênese. O espaço passa a ser produzido fundamentalmente pelo emprego de capital fictício, generalizando, assim, o endividamento tanto do Estado quanto do mercado. Assim, na materialidade deste espaço produzido resta uma esperança de rentabilidade de um trabalho futuro que, inclusive, pode não vir a se realizar nunca, como aponta Kurz.

Através da representação espacial produzida pelo *Arco do Futuro*, percebemos que “O lado sombrio da absorção do excedente por meio da transformação urbana implica, entretanto, episódios repetidos de reestruturação urbana como ‘destruição criadora’” (HARVEY, 2011, p. 144). Ele anuncia que terrenos fabris subutilizados darão lugar para novas áreas de moradia, que a ferrovia se articulará com todos os sistemas de transporte e que os rios irão se aproximar da cidade e de seu habitantes após um longo processo de requalificação.

Como afirma a geógrafa Odette Seabra, a urbanização constitui “um processo de grande mobilização do capital e do trabalho, no sentido da formação social” (SEABRA, 2003, p. 14), e à reestruturação urbanística corresponde o momento de “integrar formas pregressas de uso do espaço como capital social acumulado na urbanização que entra num novo circuito produtivo” (SEABRA, 2003, p. 83). É neste curso que demarcamos a origem do *Arco do Futuro*, e também é nele que estão os objetivos que constituem o *Arco Tietê*.

1.2.1. Por que o Arco Tietê não é uma OUC?

Em primeiro lugar, é preciso distinguir o *Arco Tietê* das OUCs. Faremos isso de maneira breve, porém, incisiva, pois a intenção é desmistificar o modo pelo qual este projeto

tem circulado na mídia e no discurso de muitos técnicos e intelectuais⁵⁶. De fato, ambos possuem semelhanças: projetos de transformação urbana, perímetros previamente definido, visam atrair investimentos privados e dependem de alianças e parcerias com o setor empresarial. Porém, são suas diferenças que merecem atenção especial.

Tal como assinalado anteriormente, a OUC é um instrumento urbanístico prescrito pelo EC e regulamentado em PDs municipais. Ela representa uma forma de intervenção urbana limitada por normas jurídicas e, após a prescrição dos CEPACs, também econômicas. Um modelo para gerar transformações pontuais na cidade foi formulado e, para implementá-lo, basta seguir regras sumariamente prescritas. O que a viabiliza: a acumulação de capitais, os interesses especulativos e a potência de absorção de excedentes. Em outras palavras, ela só prospera quando implementada em áreas da cidade com alto fluxo de capital.

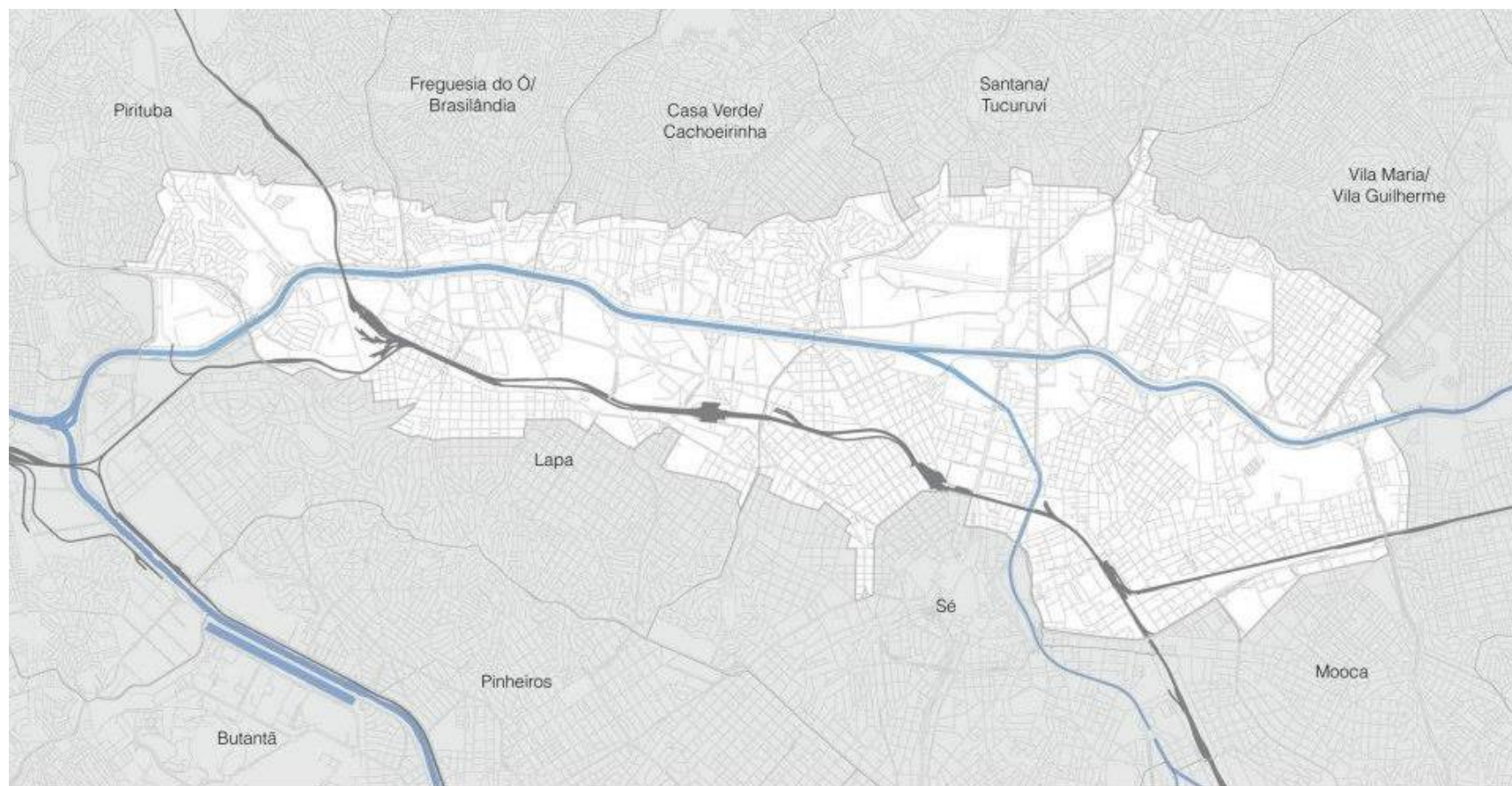
No que o *Arco Tietê* se diferencia de tal experiência? Primeiramente, sua magnitude. O perímetro previamente delimitado recorta 6.000 hectares do município, ou seja, cerca de 6% de toda a cidade. De acordo com dados da PMSP⁵⁷, o projeto vai impactar 5% dos habitantes e 12,5% dos empregos da capital. Além disso, pretende-se consolidar nos próximos 30 anos um adicional de 30% tanto em seus habitantes, que passarão de 70 hab./hectare para 128 hab./hectare, quanto nas oportunidades de emprego, que sairão de 102 empregos/hectare para 128 empregos/hectare. Deste modo, não se trata de uma transformação pontual, mas da projeção de uma reestruturação urbana e produtiva da cidade de São Paulo.

Nesta concepção ideal de cidade, 128 empregos/hectare precisa estar relacionada com 128 hab./hectare. Como afirma Amélia Damiani,

Dizer que o habitar se transforma em habitat, significa dizer que o habitante não é o sujeito, mas o negócio imobiliário o é, e todas as suas extensões econômico-políticas. Dizer que há negação do trabalho é dizer que existe uma economia que se move, contraditoriamente, por destituição do trabalho e **tornando todo tempo humano um tempo de todo e qualquer trabalho**. (DAMIANI, 2008, p. 240 – grifo nosso).

⁵⁶ Alguns exemplos presenciados: 1) Em debate na Ocupação Mauá, em 11 de maio de 2013, Mariana Fix tratou o Arco Tietê como uma nova Operação Urbana de São Paulo; 2) No X ENANPEGE, em Campinas, presenciei Livia Marshio Fioravanti apontou o Arco Tietê como nova Operação Urbana; 3) Matéria no Jornal Nacional (rede Globo de Televisão) apresentou esta confusão.

⁵⁷ Esses dados foram obtidos na apresentação efetuada por técnicos da SMDU, durante a Audiência Pública de 9 de setembro de 2013.



1.1 ARCO TIETÊ
Perímetro de estudo e
subprefeituras



Fonte: Mapa Digital da Cidade (MDC),
2003/2004.
Elaboração: Secretaria Municipal de
Desenvolvimento Urbano de São Paulo



Mapa 2: Projeto Arco Tietê
Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2013.

Na representação espacial produzida pelo Arco Tietê, o tempo humano é, tal como destacado na citação acima, transformado no tempo de todo e qualquer trabalho. Isolados sob a forma de sistemas, os fragmentos da cidade podem ter equilíbrio? Junto à noção de equilíbrio urbano, pessoas são transformadas em indicadores – habitantes por hectares – e o trabalho é eleito como solução de toda ordem de desequilíbrios. Nesta relação, a violência contida em uma projeção ideal de cidade, na qual todos os seus moradores são também nela empregados, se explicita. Delírio tecnocrático viável apenas em modelagens matemáticas? Justificativa numérica para mover projetos bilionários? Trata-se, antes, de uma lógica na qual “há o *habitat*, negando o habitante, no interior de uma *economia*, que nega, contraditoriamente, o trabalho. Dialeticamente, *aparecem* como necessidade de moradia e necessidade de trabalho” (DAMIANI, 2008, p. 240).

Retornemos às distinções. Segunda: estamos diante de um *território estratégico*, não de um perímetro urbano destinado à Operação Urbana Consorciada. Não há previsão de instrumentos, intervenções ou normas para operacionalizar a transformação da área delimitada. Neste território, todos os mecanismos jurídicos, econômicos e urbanísticos estão à disposição do setor privado e, já no lançamento de seu primeiro edital, percebe-se a entrega objetiva das várzeas do Tietê para os grandes representantes dos negócios urbanos da cidade. Finalidade: delegar ao setor privado o poder de projetar, conceber e planejar tudo aquilo que ele espera ser viabilizado pelo Estado. Sentido que oculta: o Estado necessita que o capital aponte as transformações necessárias para que ele possa constituir fluxos de acumulação e emprego de excedentes em uma área que, atualmente, é considerada estagnada.

Neste “território”, cabem Operações Urbanas Consorciadas, Concessões Urbanísticas, novos instrumentos, como a Área de Intervenção Urbana (AIU), e novas estratégias de “governança territorial”, com a “criação de uma empresa pública de gestão da AIU (...) ou através da instituição de um consórcio público interfederativo, vinculado à administração indireta de vários entes participantes”(SÃO PAULO (CIDADE), 2013b), como a sugerido pela PMSP no *Relatório Resumo* do Arco Tietê que será comentado adiante.

Através da abertura de uma Parceria Público-Privada (PPP), a elaboração do planejamento territorial para o *Arco Tietê* torna-se incumbência do setor privado, pois é ele que irá propor:

O planejamento urbanístico da área;

A. **Modelo urbanístico** contendo **hipóteses de transformação urbana**, modificação de usos, melhorias no sistema de mobilidade e transporte em seus diversos modais, modelos tipológicos e de ocupação, inclusive

vinculados ao melhoramento ambiental e da drenagem do território, **hipóteses e estratégias de faseamento da intervenção;**

A estruturação das normativas jurídico-urbanísticas;

B. Modelagem jurídica apontando **possíveis instrumentos ou processos que favoreçam a transformação**, indução ou intervenção territorial;

O planeamento económico e social;

C. Estudos sócio-económicos que demonstrem a **promoção dos setores produtivos** e a **geração de emprego e renda**, vinculado ao **público alvo do projeto;**

E a organização de mecanismos de participação e construção coletiva.

D. Meios de Interação Social e Institucional que contenham **estratégias de construção coletiva da intervenção** com a participação da absoluta maioria dos agentes envolvidos com este processo.
(SÃO PAULO (CIDADE), 2013a, p. 4).

Quatro prerrogativas do planeamento urbano estatal, nos termos de Rodrigues (2004), Villaça (2000), Ferreira (2007, 2013) e Rolnik (2000, 2013), são entregues ao setor privado. Mais do que transformar o direito de burlar a lei de zoneamento de uma grande área da cidade em moeda financeira para atrair capitais, como fazem as OUCs, com o Arco Tietê o Estado concede ao setor privado o direito de planejar a cidade.

1.2.2. Processo e projeto

Em fevereiro de 2013, a PMSP deu início a abertura de uma PPP para projetar a reestruturação da várzea ampliada do rio Tietê e convocou um Processo de Manifestação de Interesse (PMI) para que consórcios e/ou empresas apresentassem projetos viáveis para um *território estratégico* nomeado *Arco Tietê*. Em sentido amplo, o termo PPP indica toda e qualquer forma de acordo firmado entre administração pública e particulares, para realização de atividades de interesse público. Contudo, conforme lei federal nº 11079/04, que regula esta modalidade de contrato, a PPP é sempre um mecanismo de concessão.

No artigo intitulado *A fórmula mágica da parceria*, Mariana Fix fala das OUCs como,

(...) “modernas” formas de parceria, que tomam como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas, devendo, portanto, assumir forçosamente apenas o papel de “promotor” (ou “indutor” e “regulador”), e criar condições para facilitar a instalação de infraestrutura pela própria iniciativa privada. (FIX, 2003, p. 10).

As OUCs constituem uma parceria entre o Estado e o setor privado, pois dependem dessa articulação para se realizarem. Ao transformar as infrações no zoneamento em moeda de troca (CEPACs), a OUC torna possível a sua comercialização. Neste processo, uma

parceria entre poder público e capital privado é estabelecida a medida que empreendedores urbanos compram potencial construtivo adicional de uma área e o Estado viabiliza obras nesta mesma área com o dinheiro arrecada na venda. Porém, não existem concessões, nem de serviços, nem de obras públicas.

Ao tratar de outro instrumento urbanístico, a Concessão Urbanística, Ricardo Baitz nos permite aprofundar este debate,

A rigor, as Operações Urbanas não constituem Parcerias Público Privadas, pois é o poder público que se encarrega da promoção da obra que dinamiza a região. Contudo, o espírito incitador da economia previsto nas PPPs já se faz interiorizado nas Operações Urbanas, e a Concessão Urbanística o externaliza. (BAITZ, 2011, pp. 210–211).

Ao contrário de Fix, Baitz assinala uma distinção fundamental. Embora a OUC já incorpore o “espírito incitador” das PPPs, ela não o realiza completamente. Se, por um lado, ocupar-se desta distinção parece preciosismo, por outro, é somente por ela que retornamos à necessidade incessante de criação e aperfeiçoamento de mecanismos jurídicos e econômicos com a finalidade de potencializar os negócios da urbanização.

Na cidade de São Paulo, existem dois casos recentes que nos permitem problematizar o Arco Tietê. Um deles, bem analisado por Baitz em seu doutorado, é o Projeto Nova Luz. E o segundo, ainda em vias de execução, é a PPP de habitação Casa Paulista.

Com relação ao primeiro, para sua execução, foi aberto um processo de Concorrência, com vistas à “Elaboração de Projeto Urbanístico Específico e Estudos complementares para fins de realização de *concessão urbanística* na área delimitada pelo perímetro da Nova Luz”. De acordo com Baitz,

A Concessão Urbanística Nova Luz tornou-se o experimento de uma PPP envolvendo a urbanização: através dela o município desenvolve um projeto executivo e habilita os interessados a implementá-lo. **Além do projeto, a municipalidade outorga o direito de desapropriação, exclusivo do poder público, à iniciativa privada, de modo que o projeto encontre sua viabilidade jurídica.** Por sua vez, a viabilidade econômica se faz pela própria demolição-incorporação-venda previstos na re-urbanização da área-foco, o que merece ser relativizado à medida que a iniciativa privada poderá reter a propriedade das edificações e habilitar a venda de direitos abstratos, como a possibilidade de morar em um apartamento por 100 anos. (BAITZ, 2011, p. 211).

A viabilidade econômica de um projeto como este só é dada pela conquista, por parte do setor privado, de direitos exclusivos do Estado e, por conta disso, Baitz conseguiu enxergar neste processo um momento crítico da reprodução do capital. Ao sugerir que “há a possibilidade do capital invertido em edificações não se valorizar acima das médias”, o autor situa tanto as OUCs como a Concessão Urbanística como “instrumentos e políticas que assegurem uma rentabilidade superior ao circuito financeiro” (BAITZ, 2011, p. 214). Os

riscos são minimizados em função do poder que estes instrumentos transmitem ao setor privado. No caso específico da Concessão Urbanística, até mesmo a desapropriação de proprietários privados passa a ser possível, o que oferece ao consórcio vencedor da licitação plenos poderes sobre a propriedade privada da terra no local do projeto.

Relacionando a Concessão Urbanística com as OUCs, Ferreira afirma que,

O problema das Operações Urbanas é que elas **subordinam o planejamento urbano – uma atribuição pública, que deveria guiar-se pelas necessidades urbanísticas de toda a cidade – aos interesses do mercado**. A prefeitura não mais planeja suas intervenções urbanas onde seja eventualmente necessário (melhorando ruas e construindo equipamentos na periferia, por exemplo), mas sim onde ela acredite que o mercado terá interesse em pagar para construir a mais (...) Pois bem, se esse aspecto do Plano Diretor de 2002 já era interessante para o mercado, agora na sua revisão a prefeitura escancara de vez os mecanismos de favorecimento ao mercado imobiliário. Propõe que se adote nas áreas dessas operações e nas chamadas "áreas de intervenção urbana" o mecanismo da "Concessão Urbanística". **Por meio deste, na interpretação juridicamente um tanto duvidosa do executivo municipal, transfere-se simplesmente ao mercado imobiliário a prerrogativa de desapropriar terrenos nas áreas em que este queira investir, e tenha adquirido o "direito" para tal.** (FERREIRA, 2009 - grifo nosso).

Concordando com o autor, vemos na tentativa de implementação desta Concessão Urbanística as marcas de uma transformação que sai da subordinação do planejamento urbano aos interesses do mercado e caminha em direção à transferência do direito de desapropriar terrenos, que é do Estado, ao mercado imobiliário. O Projeto Nova Luz não progrediu, e foi sistematicamente criticado em função de descumprimentos legais, mobilização social e troca de gestão da PMSP, até ser cancelado já em 2013. Seria possível problematizar cada uma das justificativas apontadas, mas, ao fazer isso, perderíamos o objetivo que trouxe essa experiência de Concessão Urbanística para o interior desta pesquisa.

Retomamos, portanto, o segundo caso assinalado, o Casa Paulista. Em primeiro lugar, é preciso dizer que este projeto foi construído em uma parceria entre a PMSP gerida por Fernando Haddad do PT e o Governo do Estado de São Paulo, administrado por Geraldo Alckmin do PSDB⁵⁸. Trata-se de um projeto cujo objetivo central é conceder a instituições privadas a projeção e execução de intervenções em todas as ZEIS 3 situadas na Macroárea de Reestruturação e Requalificação e são demarcadas, de acordo com o PD, em,

III - ZEIS 3 – áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do

⁵⁸ Caso o foco de nossa pesquisa fosse este projeto, seria importante desdobrar sua dimensão político-partidária de compreender, em termos históricos, o que isso pode significar.

Por tratar-se de um processo em andamento, não existem muitos estudos a seu respeito. O processo nos parece similar ao Arco Tietê, mas em escala menor. Houve a abertura de um chamamento público para apresentação de projetos com os respectivos estudos de viabilidade para que, posteriormente, fosse aberta a licitação de contratação de concessionária que executaria o projeto vencedor.

O chamamento foi vencido pela empresa URBEM, que é a atual responsável pela projeção de seis setores que juntos concentrarão a construção de 10.000 habitações pelo programa Minha Casa, Minha Vida, além de outros empreendimentos. Em conferência⁵⁹, o representante dessa instituição, Filipe Young, afirmou que, na fase atual do capitalismo, o papel do Estado é promover PPPs, pois trata-se de uma forma possível de fomentar o desenvolvimento urbano. Em sua visão, o maior problema dos projetos urbanísticos na região central da cidade de São Paulo, como é o caso do Casa Paulista, é o preço da terra. Visto que os custos de construção podem ser facilmente rebatidos, o limite de risco que os empreendedores podem aceitar para investir nessa região é a garantia da propriedade da terra.

Resumindo sua argumentação, cabe ao Estado ceder os terrenos e ao setor privado a responsabilidade de levantar a área.

A fala de Young reforça os argumentos de Baitz (2011). Não há projeto de parceria sem a promoção de garantias por parte do Estado. O setor privado procura empreendimentos que o remunerem rapidamente, assim, para ingressar em investimentos de remuneração a longo prazo é preciso ter o controle dos riscos. A Concessão Urbanística aparece como essa possibilidade, pois, com o controle da propriedade da terra pela concessão de terrenos e pelo direito de desapropriação, o valor e o risco do investimento diminuem.

Tanto o Projeto Nova Luz, quanto o Casa Paulista, deflagram a movimentação jurídico-econômica dos negócios urbanos e, além disso, dão destaque para a mercadoria central deste setor: a terra urbana. Com as OUCs, vimos o descolamento entre terrenos (títulos de propriedade) e seu potencial construtivo (títulos de CEPAC). Ambos constituem nichos financeiros específicos que, para se remunerar, precisam ser novamente associados. Já com a Concessão Urbanística, vemos a entrega objetiva da propriedade e de seu potencial construtivo para o capital privado. Com este mecanismo, o capital privado prescinde da

⁵⁹ Esta conferência foi realizada em maio de 2013 pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

compra de títulos de propriedade territorial e de títulos de potencial construtivo adicional, pois ele ganha o direito de explorar a área por um tempo previamente determinado.

Já salientamos que o Arco Tietê não é uma OUC, mas também é preciso dizer que ele não é uma Concessão Urbanística. A verdade, sempre parcial, é que não se pode defini-lo apenas por um instrumento urbanístico, pois, neste *território estratégico*, muitos são permitidos (Outorga Onerosa; Transferência do Potencial Construtivo; Empreendimentos de Habitação Social; OUCs; Reordenamento Urbanístico Integrado; Concessões Patrocinadas ou Comuns; Cota de Solidariedade; Regularização Fundiária e Direito de Preempção; Uso Social da Propriedade e IPTU Progressivo; Avaliação Ambiental Estratégica).

O chamamento de PMI para o Arco Tietê foi dividido em dois momentos que não implicam em licitações para concessionárias de execução, visam apenas a elaboração do projeto final do *Arco Tietê*: na primeira fase, o setor privado é convocado para planejar e projetar a cidade e, após a prefeitura consolidar os projetos escolhidos em um único plano urbanístico, empresas e/ou consórcios são novamente convocados para a elaboração de estudos de viabilidade e impacto pela segunda fase.

▪ 1ª fase: privatização do planejamento urbano

Com a finalidade de receber projetos urbanísticos para o *Arco Tietê*, o edital divulgado em fevereiro de 2013 definia o lançamento oficial do PMI pelo Diário Oficial em 7 de março de 2013. A partir de então, empresas e consórcios interessados teriam até 60 dias para entregarem propostas condizentes com o chamamento. Imediatamente após esta divulgação, Raquel Rolnik publicou em seu blog⁶⁰ a seguinte crítica,

(...) em dezembro do ano passado, Fernando Haddad visitou o projeto Porto Maravilha, no Rio, a convite da Odebrecht, uma das empresas do consórcio que está à frente do empreendimento na capital fluminense. A mesma empresa já declarou seu interesse na montagem de PPP semelhante em São Paulo, exatamente na área do Arco do Futuro. Ou seja, a publicação do edital pela prefeitura parece partir de uma manifestação clara de interesse por parte de uma empresa que já desenvolve um projeto semelhante em outra cidade. E, cá pra nós, **só quem faz um estudo de viabilidade em 60 dias é quem já está estudando área ou tem estudo pronto**, ou seja, a própria Odebrecht (ROLNIK, 2013 - grifo nosso).

Fazendo uso de justificativas que também foram apresentadas no processo jurídico de autoria do vereador Gilberto Natalini, e descritas neste trabalho no item 1.1.1, a autora torna público um primeiro estranhamento com relação ao *Arco Tietê*, afinal, como seria possível

⁶⁰ (“BLOG DA RAQUEL ROLNIK,” [S.d.])

elaborar propostas para uma área de aproximadamente 6.000 hectares em apenas 60 dias? Quem teria condições de realizar tal proeza? Estava claro a quem se destinava empreitada: só grandes construtoras, grandes escritórios de arquitetura ou corporações que contam com muitos funcionários seriam capazes de elaborar rapidamente propostas para uma área tão vasta. E mesmo que o edital não exigisse que o participante se ocupasse da totalidade da área, Rolnik deixa claro que a complexidade urbanística que envolve a transformação desta região da cidade exigiria mais tempo de pequenos escritórios ou iniciativas populares.

Tal pronunciamento, associado ao pedido de embargo deste edital efetuado por Gilberto Natalini, não foi suficiente para revisões no processo, mas contribuiu para a ampliação dos prazos. Se as propostas seriam recebidas pela SMDU até meados de maio, o prazo final para a entrega de propostas para o *Arco Tietê* passou a ser no início de julho de 2013.

Mesmo que grave, pois explicita direcionamentos em um processo público, este se revelou o menor dos problemas. No mesmo artigo, Rolnik apresenta um segundo, e fundamental, estranhamento com relação a todo este processo,

Na Faculdade de Arquitetura, na disciplina de Planejamento Urbano, nós ensinamos que **primeiro se define o que se quer para a área**, debatendo amplamente com a sociedade: ou seja, que cidade queremos? Qual é a transformação que desejamos para este lugar? Depois, **uma vez definido o que se quer, discute-se quais são os melhores instrumentos para implementar a proposta**. O caminho que está sendo colocado agora é o contrário, ele **começa com o instrumento, que é a parceria público-privada. A partir daí se definirá o projeto**. Mas se é parceria, a empresa tem que necessariamente ter lucro, e isso, claro, implica e compromete o projeto, na medida em que ele só ficará de pé se incluir a possibilidade de gerar grandes lucros imobiliários. A pergunta central, a partir disso, gira em torno da questão “qual é o uso mais rentável deste solo?” (ROLNIK, 2013 - grifo nosso).

Ancorada em sua experiência como arquiteta e urbanista, Rolnik afirma que, para a execução do planejamento urbano, é preciso partir da definição dos objetivos de um plano para, posteriormente, escolher os instrumentos que permitirão alcançar tais objetivos. Pelo contrário, o *Arco Tietê* procura inverter este sentido: parte-se do instrumento que atrai investidores privados, a parceria público-privada (PPP), para, posteriormente, definir a intenção e os objetivos do projeto.

O arquiteto e urbanista João Sette Whitaker Ferreira aponta um traço ainda mais distinto do *Arco Tietê*: com o *Arco Tietê*, delega-se às empresas privadas o poder de *conceber, projetar e programar* uma área da cidade.

O **argumento da PPP** (parceria público-privada), sempre utilizado para justificar uma ação mais rápida e eficaz do Estado, **não significa entregar ao setor privado os processos decisórios sobre como será a cidade**. E planejamento urbano, é isso, é decidir como será a cidade. / Para isso, **é correto esperar que quem o faça seja quem elegemos, e não uma empreiteira qualquer de quem nem se sabe o nome**

dos diretores e técnicos encarregados de tão importante tarefa (FERREIRA, 2013 - grifo nosso).

Para onde nos levam as preocupações alçadas por estes dois importantes urbanistas? Estamos diante de uma transformação na relação estabelecida entre o Estado e o urbanismo na cidade de São Paulo.

Se até o final dos anos 1980 e início dos 1990 muitos autores chamam atenção para a centralização do urbanismo dentro da burocracia estatal, após este período, os mesmos autores revelam um momento de transição, no qual o Estado tem seus poderes de planejador limitados pelos imperativos do mercado. O poder público e sua tecnocracia eram diretamente responsáveis pelo urbanismo no Brasil e o modernismo, com suas influências funcionalistas, dominava a prática do planejamento urbano. Todavia, no decorrer dos anos 1990, a expansão neoliberal pós “Consenso de Washington”, fruto da intensificação da crise de excedentes do capitalismo mundial⁶¹, introduz um novo modelo de urbanismo no país, reconhecido pelo emprego de termos como *planejamento estratégico* e *marketing de cidades*.

Desta perspectiva, a operacionalização do planejamento urbano a partir de parcerias entre Estado e capital privado não é novidade, nem para a política urbana do país, nem para a da cidade de São Paulo. Implementado no Brasil a partir de experiências no Rio de Janeiro⁶², esse modelo de planejamento se instituiu principalmente através de instrumentos urbanísticos como as OUCs, que visam operacionalizar grandes projetos e, ao mesmo tempo, concedem ao empresariado o direito de: burlar leis de uso e ocupação do solo; capitalizar investimentos públicos; produzir espaços que materializassem suas representações de cidade – competitivas, segregadas e que buscam rentabilidade para grandes fluxos de capital.

O *Arco Tietê*, circunscrito neste processo, demarca, no entanto, uma de suas franjas. Se as formas conhecidas de parceria entre Estado e setor privado, como afirma Mariana Fix a respeito das OUCs, “funciona como um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação” (2003, p. 11), ou, como descreve Ricardo Baitz acerca da Concessão Urbanística, expressam a segurança dos investimentos ao “permitirem por um lado uma série de lucros extraordinários e por outro lado, assegurarem uma inversão contínua de capital” (2011, p. 214), com este projeto nos deparamos com uma qualidade, ainda incompreendida, desta relação. Trata-se da *concessão* do direito de projetar a cidade.

⁶¹ HARVEY, 1990.

⁶² Ver mais em: LIMA JR., 2003.

Afirmando não ser possível construir uma definição única para o planejamento urbano, Pedro Novais de Lima Jr. assinala que,

Como a definição de planejamento urbano é objeto de disputas (...), é delicado tomar uma definição como descritiva da prática do planejamento, pois cada uma diz respeito e reafirma a posição nesse espaço social daquele que a adota. Dito de outro modo, é necessário relativizar a definição de planejamento urbano justamente para escapar do confronto imediato advindo da luta de representações onde se visa ao monopólio da definição de planejamento (LIMA JR., 2003, p. 22).

Nestes termos, estipular uma definição é, ao mesmo tempo, positivar uma de suas práticas sociais. O que acreditamos estar em curso com o Arco Tietê? Impõem-se uma nova prática para que, simultaneamente, se constitua uma nova definição de planejamento. Acreditamos tratar-se, por isso, de uma maneira refinada de “privatização” do projeto urbano.

Em suas argumentações, Rolnik e Ferreira assumem determinadas práticas do planejamento e a consolidam através de definições. O planejamento deve ser público, as decisões sobre a cidade devem ser tomadas pelo Estado e seus objetivos precisam ser traçados antes da escolha dos instrumentos urbanísticos necessários para operacionalizá-los.

Há uma disputa prática e teórica em cena. Nestes termos, persistimos no desvelamento do *Arco Tietê* como nova estratégia do planejamento urbano e como um novo passo na operacionalização do chamado *planejamento estratégico*.

No interior da produção do espaço, negativamente, e consumindo a vivência, coloca-se a história idealista da teoria do espaço como ideologia tecnocrática eficaz. / O espaço é, ao mesmo tempo, reafirmado como abrigo de conteúdos, perfeitamente ajustados ou ajustáveis, como busca da perfeita adequação. O *planejamento estratégico* é sua imagem fenomênica. (DAMIANI, 2008, p. 210).

Ao tratar o planejamento estratégico como “imagem fenomênica” de um momento da “ideologia tecnocrática eficaz”, Amélia Damiani nos permite revisitar a história da relação entre Estado e urbanismo a partir da “busca perfeita de adequação”. Se em um dado período histórico, no caso do Brasil entre 1930 e 1980, a eficácia e o funcionalismo urbano estiveram centrados objetivamente na tecnocracia estatista, desde a década de 1990, essa ideologia tecnocrática trilhou um caminho que a distanciou do Estado e a aproximou de uma visão empresarial da construção civil e dos escritórios de arquitetura. O urbanismo enquanto planejamento estratégico e o marketing de cidades expressaria, assim, um fenômeno que guarda o sentido crítico da reprodução capitalista.

Neste momento do texto é importante ressaltar que não evocamos uma defesa do Estado ou mesmo de sua soberania no planejamento urbano. O Estado é “a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho” (MASCARO, 2013, p. 18) e, nestes termos, a forma estatal desponta

como estrutura fundamental para a reprodução capitalista. A aparência de poder público, ou “terceiro termo” nas relações entre capital e trabalho, assume os conteúdos do que oculta: trata-se de um terceiro, mas fundamentalmente ligado à dominação do trabalho pelo capital. É o aparato estatal que garante a troca de mercadorias e a exploração da força de trabalho. Intermediado por instituições jurídicas e econômicas, é ele que estabelece a existência de mecanismos sociais que permitem a exploração, mas que, ao mesmo tempo, a ocultam sob a forma do contrato.

O Estado revela-se, então, como planejador, interventor, financiador e assegurador. Se ainda restava a crença de que o planejamento estatal podia desacelerar o processo de mercantilização da cidade, ela se esfumaça, pois o nexo que os liga está no sentido contrário, o da acumulação de capitais. É somente o Estado que tem a capacidade de engendrar a produção de um espaço que possa universalizar a forma mercadoria.

Temos ciência que o setor privado sempre esteve presente nos processos decisórios de planejamento urbano e que o lucro estava entre seus pressupostos, contudo, como Ferreira (FERREIRA, 2013) nos sugere, acreditamos estar em curso a constituição de distinções qualitativas dessa presença.

Antes da posse de Fernando Haddad, da nomeação de Fernando Mello para secretário da SMDU e, conseqüentemente, do lançamento do *Arco Tietê*, a arquiteta da PMSP, Marilena Fajersztajn, já havia destacado em entrevista algumas inovações em curso nos mecanismos estatais para a “promoção” de transformações urbanas. Como ela apontou, uma vez que “Cada uma [OUC] vai corrigindo equívocos da outra”, “Agora, o que está se pensando, e *é a primeira vez que se faz isso* [falava com relação as OUCs Mooca-Vila Carioca, Rio Verde-Jacu Pêssego e Lapa-Brás], é você contratar estudos urbanísticos de profissionais selecionados por licitações”.

Fajersztajn alegou que a PMSP é criticada por todas as operações vigentes e, para muitos, só elabora planos viários e de habitação, sempre com escasso detalhamento do desenho urbanístico. Na expectativa de reverter este quadro, a gestão do ex-prefeito Gilberto Kassab, a SMDU deu início a abertura de licitações para contratar empresas e/ou consórcios que, após apresentarem propostas com o devido detalhamento do desenho urbanístico e dos estudos de viabilidade, seriam responsáveis pelo acompanhamento, gestão e operacionalização do projeto final das OUCs Mooca-Vila Carioca, Rio Verde-Jacu Pêssego e Lapa-Brás, problematizada anteriormente pelos vínculos que mantém com o projeto agora analisado.

O *Arco Tietê*, portanto, não inova ao designar que a modelagem urbanística para transformação de uma área específica da cidade seria produzida por um consórcio privado, neste ponto ele apenas segue a nova tendência do setor público paulistano. Mantendo, mas ampliando os domínios territoriais da OUC Lapa-Brás, o *Arco* também incorporou as atualizações que esta operação inseria na planificação estatal.

Porém, Fajersztajn deixa claro em entrevista que, “Como prefeitura, ela sabe identificar as carências que a área tem”, portanto, é a SMDU – técnicos de carreira e nomeados pela gestão vigente – que estabelece os objetivos e as principais intervenções de uma OUC através do *Termo de Referência*, que, tal como assinalamos anteriormente, é o documento que especifica o *plano de intervenções urbanas produzido pelo Estado*. Neste sentido, mesmo “terceirizando” a elaboração de estudos e modelagens urbanísticas, ao definir objetivos e prever intervenções, o Estado se mantém como responsável pelo planejamento urbano da área. Neste caso, ainda é o poder público que produz as novas representações para o espaço concebido.

O *Arco Tietê* prescinde de tal documento.

Para a execução da 1ª fase, empresas e consórcios tiveram como base apenas um comunicado de Chamamento Público (SÃO PAULO (CIDADE), 2013a), no qual constavam somente intenções genéricas e com pouco ou nenhum detalhamento. Chama atenção, inclusive, que esse documento tenha apenas 8 páginas, pois trata-se do único apontamento público com vistas a nortear a entrega de propostas.

Nele constam apenas quatro diretrizes,

Os estudos de viabilidade do Arco Tietê devem levar em conta a condição estratégica desse território, tanto no sentido do espaço intraurbano, quanto no macrometropolitano e regional, a fim de orientar um desenvolvimento urbano mais equilibrado do ponto de vista social, econômico e ambiental para a cidade de São Paulo. Neste sentido deve considerar como sendo quatro os setores prioritários para a elaboração dos estudos: **1. Econômico; 2. Ambiental; 3. Mobilidade e Acessibilidade; 4. Habitacional**; que devem orientar elementos estruturadores da transformação urbana do perímetro considerado. (SÃO PAULO (CIDADE), 2013a, pp. 1–2 - grifo nosso).

O *Arco Tietê* foi demarcado como *território estratégico* para consolidação de uma base material capaz de alavancar um processo de transição produtiva na capital⁶³. Apresenta, portanto, importância estratégica e se situa na centralidade do desenvolvimento urbano de São Paulo. Quais são as projeções do poder público para área? Quais intervenções serão

⁶³ Esta afirmação foi proferida pelo secretário da SMDU, Fernando Mello, na Audiência Pública do Arco Tietê, realizada no auditório do Memorial da América Latina, em 9 de setembro de 2013.

necessárias? Quais serão os procedimentos e quanto tempo levarão em cada fase? Quantos serão expropriados e quais critérios serão utilizados? Não existem respostas, ou melhor, elas só podem surgir no decorrer de uma PPP que as solicitou ao setor privado,

A primeira fase da PMI corresponde ao desenvolvimento dos estudos de pré-viabilidade. Tais estudos, de caráter conceitual e propositivo, têm o objetivo de apresentar cenários relativos à viabilidade do Arco Tietê, considerando os quatro setores prioritários em que devem ser desenvolvidos os elementos estruturadores para a indução da transformação urbana do território e o consequente método de desenvolvimento e articulação entre estes (SÃO PAULO (CIDADE), 2013a, p. 2).

Planejamento urbano direto de 6% da cidade e planejamento indireto de todo o restante, este é o alvo do empresariado nesta parceria entre Estado e capital privado. No *Arco Tietê*, o capital privado define os objetivos e as configurações urbanas que mais lhe convém, e cabe ao Estado compilar tantos interesses privados em um plano urbanístico unificado,

Os **resultados dos estudos** de pré-viabilidade do Arco Tietê desenvolvidos na primeira fase da PMI **servirão como subsídio para a elaboração do escopo detalhado que orientará o desenvolvimento dos estudos na segunda fase**, a ser definido no Relatório Resumo elaborado pela PMSP, cabendo a esta a **prerrogativa de poder combinar disposições parciais dos estudos técnicos e modelagens** apresentadas às informações disponíveis em outros órgãos ou entidades da administração direta ou indireta da PMSP. O(s) estudo(s) selecionado(s) terá o seu ressarcimento proporcional ou total conforme a utilização de seu conteúdo, parcial ou total, no Relatório Resumo da PMSP, caso em que os valores de ressarcimento serão apurados apenas com relação às informações efetivamente utilizadas. (SÃO PAULO (CIDADE), 2013a, p. 7).

Diferente de uma OUC, ou de qualquer outra estratégia urbanística colocada em prática na cidade de São Paulo até este momento, inclusive no cancelado e polêmico Projeto Nova Luz, o Estado se retira do papel de planejador e passa a desempenhar exclusivamente a função de “gerente” dos negócios urbanos. Nestes termos, se a OUC possui conteúdos de uma experiência prática de urbanismo reconhecida como *planejamento estratégico*, no *Arco Tietê*, esta experiência parece se realizar por completo.

Propondo alternativas para o enfrentamento da realidade descrita, o planejamento estratégico constitui, de fato, elemento fundamental para que a representação se objective, na forma de programas e projetos diversos, na canalização de recursos públicos para determinadas prioridades e na **instauração de processos decisórios que privilegiem e autorizem a visão dos capitalistas e experts** (LIMA JR., 2003: 231)

Em 24 de junho de 2013, o prazo para recebimento de propostas foi encerrado. No total, 26 instituições privadas apresentaram projeções urbanísticas para o *território estratégico* delimitado pela PMSP, dos quais, 17 foram considerados “tecnicamente adequados” (total ou parcialmente). Essas propostas foram, então, interpretadas e sobrepostas por uma equipe

técnica especificamente formada para o trabalho⁶⁴, consolidando o material base para a segunda fase deste PMI, *Relatório Resumo para os Estudos de Viabilidade* (Relatório Resumo)⁶⁵. É com sua análise que daremos continuidade para esta reflexão.

▪ 2ª fase: viabilização do que e pra quem?

A segunda fase do PMI para o Arco Tietê foi aberta em 9 de setembro de 2013, durante uma Audiência Pública que também apresentou os resultados da primeira fase já consolidados pela PMSP. A entrega dos estudos permanece em vigência até 29 de maio de 2014, o que nos permite uma análise ainda parcial de todo o processo. Seu objetivo: a elaboração dos estudos de viabilidade urbanística, operacional, econômico-financeira, de risco e legal de todas as intervenções anunciadas no Relatório Resumo.

De acordo com a PMSP,

O relatório resumo é o documento que subsidia a elaboração deste escopo detalhado e orienta o desenvolvimento da segunda fase. Neste documento se apresentam os conceitos e estratégias para o Arco Tietê elaborados pela PMSP com base em disposições parciais ou integrais das propostas apresentadas e consideradas pertinentes e adequadas aos objetivos para os desenvolvimento da região, bem como as informações disponíveis de diversos projetos em desenvolvimento em outros órgãos ou entidades da administração direta ou indireta da PMSP. As propostas aqui demonstradas foram baseadas em conceitos apresentados pelos proponentes e aproveitadas em parte ou integralmente, quando demonstrada a sua viabilidade urbanística, econômica e jurídica. (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b, p. 6)

Assim, trata-se do documento oficial que passa a discriminar setores, instrumentos urbanísticos possíveis, obras desejadas, fases de operacionalização, entre tantas outras determinações do Arco Tietê. Contudo, diferentemente de um Termo de Referência, no qual consta uma representação estatal do espaço, trata-se de um compilado de intervenções projetadas pelo capital privado.

Este item talvez seja o mais importante de toda a pesquisa, contudo, é também o mais incerto. As representações espaciais projetadas para o Arco Tietê ainda estão em desenvolvimento e, dada sua contemporaneidade, podem mudar a todo instante. Em função deste contexto, no qual qualquer afirmação corre riscos de se revelar um grande mal

⁶⁴ Consta no Relatório Resumo que “As propostas recebidas foram analisadas ao longo de 60 dias por equipe técnica composta por profissionais da SMDU e da SPUrbanismo, além da contribuição de técnicos de várias outras áreas da Prefeitura Municipal, como transporte, habitação, verde e meio ambiente, finanças e planejamento” (2013: 2)

⁶⁵ (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b)

entendido, apontaremos elementos marcantes das 17 propostas vitoriosas e do Relatório Resumo, pois assim acreditamos contribuir para desvelamentos futuros deste projeto.

A **Tabela 2** apresenta, sinteticamente, todas as propostas utilizadas na elaboração do Relatório Resumo e, partindo de alguns eixos em comum, é possível analisar pontos de convergência. Destacaremos neste trabalho duas importantes semelhanças, a primeira delas é o suporte ideológico deste projeto: a valorização da natureza chega aos rios. Se por muito tempo o rio Tietê era tido como um dos maiores entraves para o desenvolvimento urbano e social de São Paulo, agora ele passa a ser tratado como elemento estruturador de um novo contexto social. O rio, como a singularidade em todos os 17 projetos, é o que justifica uma nova programação da vida urbana e da estruturação da cidade.

Já a segunda reconecta o Arco Tietê ao caminho percorrido neste trabalho: ao capital é necessário aprimorar mecanismos econômicos e jurídicos dos negócios urbanos. Nele a Concessão, em alguma de suas variações⁶⁶, é pressuposta nas 17 projeções apresentadas. Contudo, diferentemente do momento estudado por Baitz, no qual o “município desenvolve um projeto executivo e habilita os interessados a implementá-lo” (2011: 211), o absurdo é invertido: o município delega o desenvolvimento do projeto ao capital privado e é ele que produz um projeto executivo que habilitará interessados (o próprio capital privado) a implementá-lo.

Percebe-se também a repetição de algumas intervenções: aterramento da linha férrea (total ou parcialmente); instalação de monotrilhos; construção de pontes “inteligentes”, sempre conectadas com alternativas de comércio. Mas como isso tudo aparece no Relatório Resumo?

⁶⁶ As Concessões estão dentro do escopo da lei das PPPs e podem apresentar variações como: Patrocinadas, Administrativas e na versão Concessão Urbanística

Tabela 3:

Sistematização das propostas "tecnicamente viáveis", utilizadas na elaboração do Relatório Resumo					
Proponente(s)		Ressarcimento ⁶⁷	Principais intervenções urbanas de grande porte	Instrumentos jurídicos mais utilizados	Destaque da relação entre o rio Tietê e seus afluentes e cidade
1	AECOM, Blac, Carioca Engenharia, Cowan e CR Almeida	R\$ 289.142, 86	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação de VLT integrado ao atual sistema de transportes; ▪ Rebaixamento da ferrovia desde a Lapa até a Av. Catumbi (12 km); ▪ Rebaixamento de trechos da Marginal e da Av. Tiradentes; ▪ Criação de travessias para pedestres sobre os rios Tietê e Tamanduateí; ▪ Criação de parque linear com estrutura para retenção de água pluvial; ▪ Renaturalização dos rios; ▪ "Airport City" no Campo de Marte. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 OUCs (impulsionar desenvolvimento econômico); ▪ Contratação de PPP (Concessões). 	<p>"Estratégias azuis: São as estratégias embasadas em naturalizações pontuais de corpos d'água que somados a elementos de filtragem funcionam como novos elementos da paisagem com presença predominante de água" (p. 18)</p> <p>"Por outro lado, haverá um resgate da qualidade da água dos rios que permitirá o retorno da população às margens dos rios com aumento gradual das atividades no seu entorno transformando em realidade o 'waterfront' do rio Tietê" (p. 19)</p>
2	ArcadisLogos, Mia Lehrer; Patrícia Akinaga; PWC; RTKL (Consultores: Azevedo Sette Advogados)	R\$ 151.142, 86	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projeto do Rio Tietê (criação de parques menores ao longo do rio para dispersão de águas pluviais); ▪ Enterramento da linha férrea e construção de canal paisagístico acima; ▪ Enterramento da Marginal Tietê. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação da AIU do Arco, com 4 OUCs em seu interior; ▪ Concessão Comum, Administrativa e Patrocinada. 	<p>"Visão: resgatar o caráter simbólico, econômico e ecológico do rio Tietê para que ele se transforme no eixo de desenvolvimento equilibrado" (p.3)</p> <p>"Mais projetos e obras para os rios serão implementados e a qualidade da água melhorará, quem sabe, para níveis próximos aos dados históricos da década de 30, antes da canalização do rio" (p.50)</p>
3	Axal Consultoria e Projetos LTDA.	R\$ 60.000, 00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação de transposições (pontes, passarelas, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OUC Tietê; ▪ Criação de Escritório Indutor e Conselho de Transposições, para agilizar a aprovações de projetos pontuais. 	<p>Apesar de propor muitas transposições sobre o rio, não fala da relação entre este último e a cidade.</p>

⁶⁷ Valor do ressarcimento recebido pelos consórcios pelo uso da proposta apresentada (integral ou parcialmente) pela PMSP para construção do Relatório Resumo, (SÃO PAULO (CIDADE), 2013d, p. 7)

4	Barbosa e Corbucci Arquitetos Associados Ltda.	**	<ul style="list-style-type: none"> Enterramento de fiação; Criação de transposições sobre o rio Tietê. 	<ul style="list-style-type: none"> OUC; PPP (Suporte Sul, Suporte Norte, Edifícios Garagem, Usina de resíduos); 	"Recuperar e requalificar os rios e córregos da cidade de São Paulo, resgatando a memória hídrica de São Paulo e a relação humana com esses espaços" (p. 14)
5	Candido Malta Campos Filho associado a Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica (FCTH)	**	<ul style="list-style-type: none"> Arco Monumental do Tietê; Manejo de águas pluviais; Parque linear no lugar do Elevado Costa e Silva, com infraestrutura de comércio; Criação de rede de estacionamentos verticais junto a acessos de transporte público; Criação de setor tecnológico com OUC Freguesia-Casa Verde. 	Não especificado	"A urbanização não planejada dotada de uma infraestrutura desorganizada gerou impactos que têm levado à degradação paulatina da região (...) A questão básica a ser enfrentada pelo projeto Arco Tietê é a da água" (p. 2)
6	Consórcio Triptyque (Triptyque Projetos Ltda., Argeplan, Phyrestore, APUR, NFU)	R\$ 224.142, 86	<ul style="list-style-type: none"> Parque linear; Renaturalização do rio Tietê; Museu linear; Enterramento da ferrovia e da linha de alta tensão na várzea norte. 	<ul style="list-style-type: none"> OUC; Criação do Observatório Urbano Arco Tietê (conselho com representantes do poder público) 	"Renaturalização do rio Tietê, limpeza da água, reconciliação com o meio natural" (p. 4)
7	Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	R\$ 240.142, 86	<ul style="list-style-type: none"> Edificação de estações com transposições do rio; Parques lineares; Projetos viários (Viário Norte, Viário Sul e Elevado); Demolição do Elevado Costa e Silva. 	<ul style="list-style-type: none"> 9 AIU; Parcelamento do solo. 	<p>"As intervenções propostas deverão ter efeito demonstrativo das possibilidades de ocupação sustentável e equilibrada de um espaço já bastante alterado" (p. 20)</p> <p>"Os espaços destinados às áreas verdes, na forma de parques, praças e arborização de ruas deverão ser aumentados significativamente em valor absoluto, e complementados com a arborização de espaços privados" (p. 20)</p>
8	Construtora Odebrecht S/A e Construtora OAS S.A.	R\$ 486.000, 00	<ul style="list-style-type: none"> Consolidação do Rodoanel e Ferroanel; Implantação de VLT integrado ao atual sistema de transportes; Enterramento da ferrovia trecho Lapa-Barra Funda; Parques lineares e rede de drenagem; Terminais logísticos (Lapa e Pari). 	<ul style="list-style-type: none"> AIU Arco Tietê com OUCs; Criação de empresa estatal municipal; Contratação de PPP para intervenções estruturantes. 	"A proposta urbanística integra ações de drenagem determinando a reabertura de canais hoje fechados, promovendo ações associadas a micro drenagem, intensificação de vegetação das margens, integração com áreas verdes e melhorias na paisagem urbana e consequentemente na qualidade ambiental." (p. 9)

9	Construtoras Andrade Gutierrez S.A. e Queiroz Galvão S.A.	R\$ 300.142,86	<ul style="list-style-type: none"> • Construção do Terminal Multimodal de Transporte Coletivo Nova Lapa; • Construção de avenidas e ciclovias; • Implantação de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) integrado ao atual sistema de transportes; • Prolongamento da linha vermelha Metro Barra Funda-Nova Lapa; • Enterramento da ferrovia e construção de bulevar; • Criação de parques (entre eles, o Parque Linear Ferroviário). 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de 4 OUCs; • A Concessão Urbanística é prevista para a execução de todas as intervenções propostas. 	"Assim, propõe-se que córregos recuperados, pântanos e reservatórios de contenção vegetados se integrem à vida cidadã por meio da paisagem, lazer e convivência. (...) Pretende-se assim sensibilizar a população e estabelecer gradativamente uma cultura de renaturalização do meio urbano" (p. 6)
10	Geométrica, Utc-constran, Escola da Cidade	R\$ 184.000,00	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de VLT integrado ao atual sistema de transportes; • Enterramento de trechos da ferrovia; • Parques lineares e praças de chuva; • Lajes sobre a Marginal Tietê para aproximação com o rio. 	<ul style="list-style-type: none"> • OUC; • Concessão Urbanística; • Proposição de OUC controlada por concessionária em regime de PPP (apresentação confusa). 	"No que diz respeito às questões ambientais, as intervenções pode, se focar no tratamento e renaturalização do rio Tietê e seus afluentes por meio da criação de sistemas verdes, acarretando na integração de áreas comerciais, esportivas e de lazer dispostas na região. Criar-se-ia, assim, um novo jardim metropolitano às margens do rio Tietê" (p. 67)
11	Grupo Impulso	**	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Universidade do Futuro para impulsionar inovações tecnológicas e ambientais (instituição público-privada); • Arco de 10 minutos - criação de edifícios de uso misto (moradia e trabalho juntos); • Gestão de estacionamentos (verticalização de estacionamentos próximo aos acesso de transporte público). 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de Sociedade de Economia Mista para desenvolver e explorar o Arco Tietê; • Concessão (administrativa ou patrocinada). 	"Além disso, há uma grande preocupação com a valorização da paisagem e a integração do Arco ao seu ambiente natural através: da recuperação de rios e de suas memórias, da oferta de estrutura verde e do controle da poluição atmosférica" (p. 6)
12	IDOM Consultoria Ltda.	R\$ 298.142,86	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de VLT Parque linear; • Polo logístico na Lapa; • Encobrimento de estações da CPTM; • Enterramento das linhas de alta tensão; • Construção do Parque de Eventos EXPO SP; • Construção de Mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • OUC; • 7 eixos de desenvolvimento, dependentes de Concessão (Onerosa do direito de construir; administrativa; etc.) 	"O processo de retificação rompeu a relação da cidade com o rio e o reduziu a rede de sistema viário. (...) O objetivo principal do projeto para o Eixo do rio Tietê é modificar a ocupação da área da várzea, requalificando, principalmente os espaços originalmente ocupados pelo rio" (p. 12)
13	IURBI Arquitetos Associados	**	<ul style="list-style-type: none"> • Rebaixamento do corredor Norte-Sul (Marginal Tietê); • Rebaixamento da ferrovia; • Empreendimento no pátio Estação Júlio Prestes; • Parques temáticos (Lapa, Campo de Marte e Pari). 	<ul style="list-style-type: none"> • OUC; • Concessão Urbanística; • Aumento do limite máximo de potencial construtivo de 4,0 para 5,0. 	"Objetiva-se associar e vertebrar a função social da cidade através da consideração dos processos ambientais e naturais prioritariamente; desta maneira os impactos ambientais podem ser mitigados ou podem ser positivos na destinação de usos e benefícios sociais, valorizando-se todas as mobilidades e fluxos na cidade ou ecossistema urbano" (p. 31)

14	Magalhães & Associados, Figueroa Arquitetura e Urbanismo, Park Capital	R\$ 138.000,00	<ul style="list-style-type: none"> Enterramento pontual da ferrovia; Parque sobre a Marginal. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação da empresa Tietê Urbano (empresa acionária de regime de capital misto, a exemplo do projeto Porto Maravilha) 	"Será necessário pensar em algo semelhante à 'renaturalização' dos rios na perspectiva de criar belezas cênicas e identidade na paisagem desse perímetro" (p. 1)
15	Planos Engenharia, Prof. Dr. Bruno Roberto Padovano e equipe e-DAU.	**	<ul style="list-style-type: none"> Rebaixamento parcial da ferrovia, construção de avenida na calha ao lado e edificação de transposições em lajes verdes; Construção de túneis para caminhões na Marginal Tietê; Ampliação das margens do rio Tietê 	<ul style="list-style-type: none"> Concessão (patrocinada, subsidiada ou simples) 	"Propostas de ampliação das margens do Rio Tietê por meio de uma intensificação de arborização e de instalação de decks, ciclovias e ciclo passarelas acompanham a inclusão de propostas oriundas do Hidroanel, (...) Um extenso sistema de áreas verdes é previsto na região, com a recuperação ambiental de cursos d'água e áreas de interesse ambiental e paisagístico" (p. 7)
16	TC Urbes/ IBC	**	<ul style="list-style-type: none"> Via Parque sobre ferrovia e linha de alta tensão; Ônibus elétrico; Transporte de resíduos sólidos pelo rio Tietê; Calçamento padrão, melhoramentos na sinalização indicativa e ruas permeáveis nas proximidades do rio; Campo de Marte como centralidade do Hidroanel e da estação do Trem de Alta Velocidade (TAV). 	<ul style="list-style-type: none"> OUC; Outorga Onerosa do direito de Construir; Concessão; Desapropriações; Incentivos fiscais. 	"(...) voltar à cidade para os rios e consequentemente resgatar os rios despoluindo e através do aumento da permeabilidade do solo, através de praças e parques lineares, minimizar o impacto das ilhas de calor e da poluição difusa, que também ocorrera com educação e a preservação das nascentes" (p. 5)
17	URBEM – Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole	R\$ 539.142,86	<ul style="list-style-type: none"> Parques lineares; Projeção: verticalização da borda fluvial; Projeto âncora: Midiateca (impulsionar atividade vocacional do território); Heliporto Municipal associado à implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV) no Campo de Marte; Equipamento âncora: Centro Metropolitano de Gestão Territorial e Ambiental (CMGTA); Criação de 3 Centros de Referência para Reciclagem de Resíduos Sólidos Urbanos; 239 mil moradias (HIS e HMP e HM) 	<ul style="list-style-type: none"> 3 OUCs; PPP (entre elas, a Concessão Urbanística); Criação de Sociedade de Economia Mista para dispor de imóveis para concessionários privados. 	"Transformar o Arco Tietê na mais importante representação icônica da macrometrópole e da cidade de São Paulo: restabelecer os vínculos de afeto e pertencimento entre as pessoas, o rio e a cidade, promovendo a construção e o reconhecimento do Arco Tietê como um sistema urbano integrador, memorável, com identidade própria e condizente, no plano estético e funcional, com a importância da cidade como metrópole de influência global." (p. 4)
Ressarcimento total		R\$ 2.910.000,02			

** = Quando não houve ressarcimento.

Fonte: Portal Gestão Urbana. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arcotiete/>>. Último acesso: fev. de 2014.
Elaborado por Fernanda Pinheiro da Silva.



Imagem 3: *Compilado com todas as projeções do Relatório Resumo do projeto Arco Tietê.*

Fonte: Portal Gestão Urbana. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arcotiete/>>. Último acesso em: mar. de 2014.
Elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, set. de 2013.



Imagem 4: As estações.

Destaque da imagem: o plano permite transformar imediatamente a favela do Moinho em estação do sistema de transporte coletivo.

Fonte: Portal Gestão Urbana. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arcotiete/>>. Último acesso em: mar. de 2014.
Elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, set. de 2013.

Partindo do Relatório Resumo, podemos afirmar agora que o *Arco Tietê* é uma Área de Intervenção Urbana, composta por três Projetos de Intervenção Urbana, além de outros Projetos Específicos e Programas de Desenvolvimento. Os grandes projetos são divididos em dois grupos, Apoio Urbano, com vistas à urbanizar e prover infraestrutura nas duas margens do rio Tietê, e Centralidade, que pretende criar um núcleo de atividades de escala metropolitana nas proximidades do Anenhembi.

Para o Apoio Urbanos estão previstos os projetos Apoio Urbano Norte (AUN) e Apoio Urbano Sul (AUS), e para o Centralidade está prevista a criação de um novo distrito econômico. Falemos primeiro dos Apoios Urbanos.

A projeção do AUN se localiza na várzea expandida norte do rio Tietê. Sua intenção: “criação de uma nova centralidade para usos de comércio, serviços e empresas, como indústrias de base tecnológica” (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b, p. 8). As principais obras anunciadas: enterramento da linha de alta tensão da AES Eletropaulo e da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica de São Paulo; conectar as rodovias Anhanguera-Bandeirantes com a Dutra-Fernão Dias através da construção de uma via-bulevar; criação de uma “infovia”, com implementação de cabos de fibra ótica, por exemplo.

O AUS foi projetado para a várzea expandida sul do rio Tietê. Sua intenção: “(...) melhor aproveitamento do solo urbano, à modernização do sistema de transportes de alta capacidade de passageiros, à minimização do impacto do transporte de cargas por trilhos e à qualificação da paisagem urbana ao longo deste percurso” (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b, p. 10). As principais obras: transposição e/ ou enterramento da ferrovia; requalificação das Avenidas Marquês de São Vicente e Ermano Marchetti, e extensão sentido zona leste de São Paulo; produção de uma “qualidade urbanística diferenciada”, fomentando grandes projetos habitacionais; reestruturação do Elevado Costa e Silva, com possibilidades de demolição do mesmo a longo prazo. Destacamos que sua ligação com a OUC Lapa-Brás é imediata.

Ambições grandiosas que, segundo a PMSP,

A implantação desses sistemas de infraestrutura está necessariamente articulada a produção de novas frentes de expansão da ocupação urbana e a reorganização do sistema fundiário do Arco, o que **possibilita o acesso à terra para a promoção de concessões e parcerias** para a produção de habitação social, equipamentos públicos e infraestrutura para o desenvolvimento econômico da cidade. (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b, p. 8 - grifo nosso)

O destaque na citação explicita os termos pelos quais se realizarão, ou não, as obras previstas: concessões e parcerias.

Passemos para o projeto da Centralidade. Este, mais obscuro, propõe “o desenvolvimento de uma centralidade de abrangência metropolitana (...) viabilizada através de uma proposta de transformação de uso do solo e ocupação do solo urbano com o aproveitamento de terras públicas” (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b, p. 13). Suas propostas, nada objetivas, apontam para a criação, a curto prazo, de equipamentos âncoras (possivelmente um Centro de Gerenciamento Territorial da Metrópole) para implantação de empresas de tecnologia através de PPPs, a médio prazo, de transformações no Campo de Marte, e a longo prazo, do rebaixamento da via expressa da Marginal Tietê e da edificação de um porto fluvial.

Não seria possível, nem viável, abordar os Projetos Específicos e os Programas de Desenvolvimento neste relatório. Também não foi possível estruturar nada além de uma descrição do que foi absorvido pela leitura do Relatório Resumo. Contudo, apontaremos a seguir alguns elementos que foram percebidos, mas que ainda não foram estudados.

- Primeiramente, a projeção do Arco Tietê nos faz retornar ao que deu início à esta investigação: no plano a favela do Moinho é transformada em uma nova estação de trem/ metrô como mostra a ***Imagem 4***.
- Não há menção de remoções, nem de pessoas, nem de empresas, nem de nada.
- Entre as 17 propostas apresentadas, muitas faziam analogias entre o Arco Tietê e o projeto Porto Mara
- Aparecem duas grandes justificativas para o *Arco Tietê*: a relação entre emprego e moradia e a reintrodução mítica do rio no cotidiano dos paulistanos.
- A possibilidade de regularização fundiária (disponibilização) de grandes terrenos públicos é apresentada recorrentemente.
- O Relatório Resumo oferece constantemente a concessão de áreas e serviços para investidores privados.
- E, o que mais chama atenção, a flexibilização total da legislação urbanística:

Os projetos urbanísticos e de engenharia que eventualmente sejam aplicados aos estudos deverão estar adequados a legislação vigente, bem como as normas técnicas aplicáveis a cada área do projeto. Em caso de propostas excepcionais **poderão ser recepcionados minutas para projetos de lei e normas específicas ao atendimento destes objetivos**. Para efeito deste estudo, serão consideradas como atendidas todas as determinações legais e normas técnicas, e caso não estejam, será de **responsabilidade da proponente sua adequação** (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b, p. 35 - grifo nosso)

2. *Estruturação e reestruturação das várzeas do rio Tietê: dois momentos de um mesmo processo*

*O salto é grande, mas o tempo é um tecido invisível em que se pode
bordar tudo, uma flor, um pássaro, uma dama, um castelo, um túmulo.
(ASSIS, 2012, p. 76)*

De acordo com o linguista Medeiros (2012), um dos usos do prefixo (re-) na língua portuguesa implica mudanças de denotação, ou seja, trata-se de um auxiliar que indica a transformação de um estado previamente estabelecido. Partindo desta ideia, se a principal justificativa do projeto *Arco Tietê* é a urgência de re-estruturação da área expandida das várzeas norte e sul deste mesmo rio, é imprescindível que um trabalho que se proponha a estudá-lo, analise quais foram as estruturas que produziram, ao menos no discurso, a necessidade histórica de tal intervenção estatal.

Para tanto, é central compreender o movimento de incorporação do rio Tietê e de suas várzeas no processo de urbanização crítica de São Paulo, pois somente desta forma poderemos localizar os elementos que exigiram que o Estado elaborasse um projeto urbanístico desta magnitude. Se como projeto o *Arco Tietê* sugere que intervenções na várzea do Tietê são indispensáveis, como processo ele pode revelar especificidades do papel que a metrópole de São Paulo ocupa no interior do movimento de reprodução social.

Assinalamos, portanto, a importância de um recuo histórico para compreender o *Arco Tietê*, mas de modo algum tratamos esse movimento como a produção de um capítulo histórico. Parte-se de uma concepção metodológica que incorpora o passado a partir do presente como possibilidade analítica. Neste sentido, revisitaremos momentos específicos da formação de São Paulo por confiar que neles existam aberturas para decifrar o sentido que este projeto de reestruturação urbanística tem para a produção/reprodução do espaço urbano. Porém, a escolha por um recuo longínquo precisa ser esclarecida e nos compete explicitar como a economia cafeeira poderá ser utilizada como recurso analítico no diálogo com a atualidade.

De modo geral, muitos autores que tratam da temática da reestruturação urbanística apontam as mudanças de centralização/descentralização da indústria como ponto nevrálgico do debate. Essas mudanças são incorporadas na análise por se ligarem à reestruturação produtiva do capital, que se dá primordialmente a partir de 1970 com o início das políticas

neoliberais. A partir da fuga do parque industrial de determinadas áreas da cidade, é deflagrado um processo de desvalorização que estabelece novas bases para a acumulação de capitais (HARVEY, 1990; 2011).

O *Arco Tietê* é de fato permeado por este processo. A várzea expandida do rio que dá nome ao projeto, e que atualmente foi demarcada institucionalmente na versão revisada do Plano Diretor⁶⁸ como **Macroárea de Estruturação Metropolitana**, é uma área industrial antiga e a dispersão de seus parques industriais, característica deste processo, precisa ser incorporada na análise. Contudo, neste trabalho, pretendemos chamar atenção para o papel que a economia cafeeira, com sua potência modernizadora (MARTINS, 2004a), pode ter tido na produção dos principais elementos materiais que, sistematicamente, estão sendo posto em questão por grandes projetos urbanísticos⁶⁹ com foco na área.

Estudando as modificações urbanas de uma parte do distrito de Santo Amaro, o geógrafo Rafael de Pádua (2007) declara que seu eixo de pensamento está situado na transformação paulistana de uma metrópole industrial para uma metrópole de serviços. Pressupondo que “A urbanização de São Paulo foi, portanto, fortemente induzida por sua industrialização” (PÁDUA, 2007, p. 39), Pádua busca compreender quais seriam os novos conteúdos da urbanização a partir do momento que a realidade industrial é superada.

Para compreender o recorte empírico de Pádua, parte do distrito de Santo Amaro, precisaríamos construir mediações que não cabem neste trabalho. Destacamos apenas que o autor trata do processo de industrialização da capital paulista a partir de 1930 até, seu auge, entre os anos de 1950-70. Contudo, entender a complexidade de seu objeto exige um recuo maior, e Pádua percebe como há uma associação entre os loteamentos urbanos existentes em Santo Amaro já em 1935⁷⁰ e os loteamentos industriais de 1962. E, assim, conclui,

(...) a retificação do rio [Pinheiros] foi um empreendimento fundamental para que ali se tornasse um assentamento industrial. Ou seja, a constituição deste novo espaço industrial deve ser entendido no movimento de incorporação das várzeas à metrópole, movimento que representa a transformação das várzeas em força produtiva. (PÁDUA, 2007, p. 47).

⁶⁸ (SÃO PAULO (CIDADE), 2013c)

⁶⁹ Lembrando que apesar deste trabalho ter como foco a compreensão do *Arco Tietê*, ele foi iniciado com questões acerca da Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás e, ambos, congregam a Operação Urbana Água Branca. Trata-se, portanto, de uma região muito visada pelo planejamento urbano e acreditamos que algumas das respostas podem estar no caminho proposto.

⁷⁰ Ano em que, de acordo com Pádua, a cidade de Santo Amaro se tornou um distrito de São Paulo e que a Cia. Light elaborou um mapa da várzea do rio Pinheiros.

Para problematizar as questões que movem seu trabalho, o caminho escolhido por Pádua é muito pertinente. Há um aprofundamento analítico do processo de industrialização com o objetivo de adentrar aos meandros do que intitula de desindustrialização de Santo Amaro, e isso é feito como uma maneira de compreender a contradição integração/desintegração deste fragmento da cidade. Contudo, Pádua nos permite sugerir que a incorporação administrativa da cidade de Santo Amaro com distrito da cidade de São Paulo se conecta às obras para produção de energia elétrica, ou melhor, que pode se conectar às estratégias empreendidas na cidade pela Cia. Light (SEABRA, 1987).

Fundamental para o desenvolvimento industrial de que fala o autor, a produção de energia é parte de uma demanda criada na virada do século XIX para o XX, ligada à exportação de café e à urbanização. Assim, ainda que a retificação dos rios Tietê e Pinheiros estejam situadas entre os anos de 1920 e 1970, acreditamos que os elementos que permitiram a estruturação do poder que a Cia. Light passou a auferir em grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro podem ser encontrados nesta passagem (SAES, 2009).

Ao problematizar a constituição/fragmentação do bairro da Água Branca, o geógrafo Aluísio Ramos (2001) elabora uma complexa retomada histórica da cidade de São Paulo, e regressa ao presente com questionamentos acerca de sua existência atual como bairro. Em suas considerações finais, destaca,

O processo de industrialização é o indutor da urbanização que, **no caso de São Paulo, transforma a antiga e pequena cidade na grande aglomeração de nossos dias**, mudança que longe está de ser somente quantitativa, ela é, como vimos, qualitativa. Portanto, a industrialização é o processo indutor e a urbanização é o processo induzido. (RAMOS, 2001, p. 181).

Entretanto, como afirma Ramos,

(...) é com a urbanização induzida pela industrialização na cidade de São Paulo que surgem inúmeros bairros e que a vida de bairro na cidade se potencializa. Esclarecendo-se que **não estamos nos referindo apenas aos bairros industriais**, ou seja, aqueles que suportaram fisicamente a atividade industrial, **mas a todos os bairros, com fábricas em seu interior ou não, mas que surgiram e tiveram impulso por conta da industrialização da cidade**. (...) Portanto, este duplo processo de industrialização/urbanização, exerce um duplo e contraditório papel: primeiro **ao formar e dar vida a inúmeros bairros e depois ao desestruturar tais bairros**, tornando a vida de bairro apenas residual diante das novas espacialidades produzidas (RAMOS, 2001, pp. 181–182 - grifo nosso).

Como explicaríamos a produção do bairro Campos Elísios pelos dois irmãos Nothmann e Glete, também responsáveis pela projeção do bairro de Higienópolis, destinado à elite paulistana produzido em meados de 1880, (MONBEIG, 2004)? Como pensaríamos a criação da própria Água Branca, Lapa, Barra Funda e Santa Cecília que, posteriormente concentraram indústria e trabalhadores, mas que fundamentalmente foram produzidos ao

longo das estações ferroviárias desde os anos 1880, a partir dos “povoados-estações” (LANGENBUCH, 1968)?

Ramos não ignora essas perguntas, muito pelo contrário, sua investigação esmiúça a formação de São Paulo muito antes da economia cafeeira. No recuo, remonta a constituição espaço-temporal de três espacialidades – localidade, bairro e porção/fragmento imerso na metrópole – e as considera a partir de três dimensões distintas – rural, industrial e primazia dos serviços. A classificação, contudo, só pode ser feita porque Ramos considera a gênese do bairro da Água Branca a partir da instalação de suas primeiras indústrias (2001, pp. 95–96), consequentemente, considera que o bairro, como espacialidade, está diretamente ligado à indústria. Apesar disso, assinala pouco depois que,

O bairro da Água Branca tem, como vem sendo insistido, sua origem intimamente relacionada às antigas *Estradas de Ferro* “*São Paulo Railway*” e “*Sorocabana*” que seguem paralelas neste trecho da cidade e, **por consequência, sobretudo, da presença destas duas ferrovias, o bairro surgiu, se desenvolveu e foi incorporado à cidade de São Paulo como um bairro industrial** (RAMOS, 2001, p. 99 - grifo nosso).

As mudanças na escala de crescimento da cidade de São Paulo impostas pela indústria são inegáveis, e, assim como Ramos, não nos referimos apenas à dimensão quantitativa. Contudo, considerar a industrialização paulistana como indutora de uma realidade urbana na capital não ocultaria uma passagem importante de seu processo de urbanização? Em outras palavras, ao retomar dados empíricos⁷¹ da produção de São Paulo, não poderíamos considerar que houve a constituição de um processo de urbanização mesmo antes da consolidação de sociedade industrial?

É importante ressaltar que não se trata de um questionamento acerca dos fundamentos teóricos que embasam a relação entre industrialização/urbanização, mas sim de uma problematização sobre a forma como esta tem sido utilizada para compreender a cidade de São Paulo.

De acordo com Lefebvre, “a Cidade, tal como a fábrica, permite a concentração de meios de produção num pequeno espaço” (LEFEBVRE, 2001, p. 15), assim, ao congregar o capital metamorfoseado em meios de produção e trabalhador espoliado de qualquer outra mercadoria que não fosse sua força de trabalho, a cidade antiga é dominada pelo processo de industrialização que, por sua vez, engendra, com a urbanização, a produção de um espaço permeado pela grande indústria. Obstinado em desvelar como a produção do espaço se

⁷¹ Sempre com auxílio de documentação histórica e bibliografias.

constituiu como desdobramento da reprodução crítica do capital, Lefebvre encontrou neste movimento a necessidade histórica de sua inversão e, assim, revelou como a urbanização, antes induzida pela grande indústria, passou a dominá-la.

O crescimento da produção industrial superpõe-se ao crescimento das trocas comerciais e as multiplica. Esse crescimento vai do escambo ao mercado mundial (...) No curso dessa generalização, por sua vez, a consequência desse processo – a saber: a realidade urbana – torna-se causa e razão. O induzido torna-se dominante (indutor) (LEFEBVRE, 2008a, p. 24).

A partir deste momento, a sociedade urbana se generaliza e invade todos os níveis de reprodução da vida. A cidade é transformada em mercadoria e a urbanização surge como estratégia de ordenamento e controle. Justamente por conter o conteúdo lógico da reprodução social, o urbano nos permite revelar tanto o momento de implosão-explosão da cidade, quanto a dialética centro-periferia, que passam a determinar os nexos de reprodução global (LEFEBVRE, 2001, p. 18). Ao ser invadida pela racionalidade industrial, a cidade *implode* pela incessante aglomeração de pessoas, capital, meios de produção, etc., perdendo o caráter de obra, e, simultaneamente, *explode*, aparecendo como uma infinidade de fragmentos que se projetam como totalidade sob uma infinidade de formas (bairros operários, de luxo, condomínios fechados, favelas, periferias, centros comerciais, financeiros, subúrbios, etc.).

Através deste caminho, Lefebvre consegue adentrar aos domínios da produção do espaço sob o modo de produção capitalista. Tomando como base o desenvolvimento processual da cidade em abstrato, o autor desenvolve um percurso lógico de compreensão do significado do urbano no movimento de reprodução social, possibilitando a análise de casos concretos, como fez com a cidade de Paris e a importante figura do Barão de Haussmann. No entanto, Lefebvre não cria um modelo de análise. Se o autor remonta o processo de industrialização como indutor de uma realidade urbana, trata-se de uma construção teórica para compreender um dos momentos clássicos da reprodução social e não da elaboração de uma etapa que deve ser perseguida historicamente.

Desse modo, embora a metrópole paulistana revele em si todas as contradições de um processo global, ela contém elementos particulares que são fundamentais para sua compreensão. A reprodução crítica do capital é total e totalizante mas, para que se realize, necessita de especificidades que precisam ser incorporadas na análise. Preocupada em adentrar às particularidades da produção do espaço na periferia do capital sem perder de vista a totalidade em que estão inseridas, Damiani aponta elementos ao longo de sua obra que nos auxiliam nesse debate.

A autora afirma que o processo de modernização de São Paulo se dá a partir do “desenvolvimento do processo industrial” (2000, p. 24), o que aparentemente nos impediria de incorporar seu conceito de *urbanização crítica* como chave de interpretação. Contudo, tendo por base textos de Mônica Silveira Brito e Langenbuch, reconhece a presença da urbanização como negócio antes da industrialização, afirmando que “(...) ambas as pesquisas decifram essa presença [da urbanização como negócio] já em fins do século XIX e inícios do século XX” (DAMIANI, 2008, p. 265).

Além disso, Damiani faz o seguinte apontamento,

Considerando-se os limites de inserção, no mercado de trabalho, da força de trabalho disponível nas grandes cidades; considerando-se, também, como fundamento e base de desenvolvimento das cidades, como corpo citadino ou na materialidade, a propriedade da terra capitalizada, que sustenta um amplo campo de negócios urbanos, a urbanização em nosso país é crítica. **A tentativa de reunir urbanização e industrialização num par coerente, sem fissuras, embora específico, é insuficiente** (DAMIANI, 2000, p. 30- grifo nosso).

O grifo destaca que a tese desenvolvida pelo filósofo Henri Lefebvre, e comentada anteriormente, não deve ser utilizada como etapas de desenvolvimento do urbano. E, neste sentido, reforça nossa problematização.

De volta à estruturação de um pensamento sobre a urbanização de São Paulo, Langenbuch afirma em seu trabalho que estabelecer qualquer data para “balizar um período evolutivo” (1968, p. E+2) é sempre uma abstração, posto que as transições se fazem através de processos que, de modo geral, são graduais. Contudo, como recurso analítico, o autor estabelece que de 1875, com a finalização da implementação ferroviária em São Paulo, até 1915, quando o autor identifica novos processos determinando a urbanização da cidade, a capital paulista ganha um impulso urbano muito forte, que pode ser observado pela criação de bairros e expansão de arruamentos em áreas “especialmente desligadas da cidade” (1968, p. E+6).

Com estas afirmações Langenbuch nos atenta para duas questões: a possível potência urbanizadora do café e a produção de todos os elementos materiais indispensáveis para sua reprodução (como a ferrovia, por exemplo); e a expressão do caráter crítico do processo em curso que, marcado pela implosão-explosão da cidade, determinava a produção de um espaço que segregava os acessos à centralidade. Trabalharemos a partir destes dois questionamentos.

2.1 A “conquista” das várzeas e uma revisita à economia cafeeira

O geógrafo Pierre Monbeig (2004) assinala que, a partir de 1870, a cidade de São Paulo passou a demandar a “conquista” das áreas de várzea de seus principais rios, com vistas à inclusão de novas terras aos nexos do urbano. De acordo com o autor, esta incorporação urbana das planícies alagáveis se inicia pelo Tamanduateí, mas logo se espalha para o rio Tietê e, posteriormente, para o rio Pinheiros. No mesmo texto Monbeig destaca que, desde 1872, pode-se estabelecer uma segunda fundação para São Paulo, pois os desdobramentos da economia cafeeira impuseram à cidade uma gama de transformações estruturais. Para fundamentar esta afirmação, o autor ressalta que, concomitante ao aparecimento de demandas ligadas à produção, beneficiamento e comércio do café, ergue-se uma “nova cidade” que precisava responder aos imperativos de um novo ritmo de crescimento.

A sincronia histórica estabelecida por Monbeig não revela o acaso, mas sim um encontro lógico. A imposição de uma racionalidade urbana aos rios se liga à essa “nova cidade” de que Monbeig trata. Ainda que não tenha estabelecido explicitamente esta relação, o autor nos permite associar a potência urbanizadora do café com a imposição de um ritmo específico para os rios da capital e para todos aqueles que dependiam de suas várzeas para se reproduzir. Esta abertura virtual em sua obra cria uma indagação importante para nossa pesquisa, afinal, poderíamos encontrar nas estruturas da morfologia urbana de São Paulo, produzidas a partir da economia cafeeira, um caminho que nos levasse à “reestruturação urbanística” projetada pelo projeto *Arco Tietê*?

Corroborando com as ideias de Monbeig, o economista Paul Singer (1977) afirma que é a partir de 1872 que São Paulo se constitui como uma das 10 cidades mais importantes do país. Na visão deste autor, os sinais da economia cafeeira já podem ser encontrados em meados de 1860, todavia, tornam-se explícitos após a inauguração da ligação ferroviária entre São Paulo e Santos, em 1868. Ainda que centre sua análise da evolução urbana⁷² com forte apoio em dados populacionais, Singer destaca como este sistema produtivo passa a exigir a urbanização da capital. Inclusive, afirma que até meados de 1870 “(...) não havia separação nítida entre zona rural e urbana, invadindo as chácaras áreas diretamente adjacentes ao ‘centro’ da cidade” (1977, p. 26), reconhecendo que é preciso assumir que com o café “O processo de urbanização também se intensifica bastante.” (1977, p. 31).

⁷² Elaborar uma breve reflexão sobre “evolução”

A tese de doutorado da geógrafa Odette Seabra, intitulada *Os meandros dos rios nos meandros do poder* (1987), contribui para o aprofundamento da questão levantada a partir de Monbeig. Com o intuito de desvendar o significado que as retificações dos rios Tietê e Pinheiros tiveram para São Paulo, a autora revela como essas duas intervenções foram produzidas paulatinamente como necessidades urbanísticas imprescindíveis para o “funcionamento” e a “modernização” da cidade. Em seu percurso, Seabra nos permite adentrar às especificidades de cada uma das retificações, compreendendo cada qual como um momento específico da urbanização de São Paulo. Todavia, por integrar ambos os processos no movimento de produção do espaço, a autora percebe uma relação basilar entre a ocupação urbana das várzeas dos principais rios da cidade e uma das necessidades intrínseca à produção do espaço: a oposição aguda e explícita entre campo e cidade.

(...) desenvolveu-se por toda várzea do Tietê e pela várzea do Pinheiros um modo de vida em que persistiu por muito tempo uma **mistura de rural e de urbano**, fundada na exploração econômica das várzeas. / As várzeas são um limite em si mesmo para certos processo da cidade, essencialmente para aqueles que implicam em implantações, tais como habitações ou unidades industriais (SEABRA, 1987, p. 78 - grifo nosso).

Nos termos da reprodução crítica do capital e da maneira como ela é simultaneamente a divisão social e territorial do trabalho, é imprescindível refletir sobre a oposição destacada na citação de Seabra e, com apoio de Henri Lefebvre, esta questão pode ser pensada a partir da tríade entre ruralidade, tecido urbano e centralidade (2001, p. 73).

A relação “urbanidade-ruralidade”, portanto, não desaparece; pelo contrário, intensifica-se, e isto mesmo nos países mais industrializados. Interfere com outras representações e com outras relações reais: cidade e campo, natureza e facticidade etc. (LEFEBVRE, 2001, p. 19).

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a produção do urbano é, simultaneamente, a produção de sua oposição, o rural, passando necessariamente pela incorporação, teórica e prática, de tudo o que representaria o modo de vida agrário⁷³.

A historiadora Emília Viotti da Costa (2010) chama atenção para a ligação entre a criação de representações do moderno no país e a produção do espaço urbano. Ao afirmar que “A modernização, aliada à urbanização, se fez apenas de fachada, dentro dos limites das

⁷³ Ao ler esta passagem, Bruno Xavier, também orientando de Mestrado da Prof.^a Dr.^a Isabel Alvarez, fez o seguinte questionamento: “A presença do rural no urbano como aparência de atraso não poderia indicar um movimento de explosão sem implosão? A chave da modernização brasileira não poderia ter esse caminho? Ou seja, seria possível pensar que a explosão de São Paulo, imagem colocada em fragmentos que se projetam como totalidade, nunca teve um processo de implosão, que seria a desfragmentação da ordem anterior para formação das novas categorias”. Dada a potência do debate que esta pergunta fomenta, resolvemos colocá-la no corpo do trabalho.

cidades mais importantes” (COSTA, 2010, p. 267), expõe as contradições de um país que se inseria na reprodução crítica do capital a partir de uma economia centrada na exportação de produtos tropicais.

Esta condição, produzia no Brasil um contraste radical entre as *cidades do litoral*, vinculadas aos ideários da “modernização” europeia, e as *cidades do interior*, estigmatizadas por uma economia de subsistência e ligadas ao ideário do “atraso”. Fundamentalmente vinculadas aos portos e ao comércio de exportação, as cidades litorâneas, “com exceção de São Paulo, que não é porto mas tem à sua disposição o de Santos” (COSTA, 2010, p. 267), se “europeizavam” e produziam, contraditoriamente, um efeito alienador em seus habitantes. Os contrastes do país estruturavam formas de consciência: ao buscar respostas nos modelos interpretativos da Europa, os intelectuais viam nas contradições da realidade brasileira uma espécie de “anomalia”.

Não raro suas aspirações inovadoras [intelectuais das grandes cidades] significavam menos uma resposta às necessidades estruturais, que eles próprios desconheciam, e mais o desejo de criar no país as condições necessárias para elevá-lo à categoria das nações mais civilizadas (COSTA, 2010, p. 265).

Partido de José de Souza Martins,

Estou, portanto, trabalhando com a premissa de que a mercadoria dá um caráter mundial ao capitalismo. Ao mesmo tempo, o meu intuito é o de ir além de procedimentos mecanicistas que transplantam do plano teórico para o plano empírico da realidade histórica as etapas da transformação social. Marx assinalou, em mais de uma ocasião, a questão do ritmo das transformações históricas com o advento do capitalismo, indicando que as relações capitalistas de produção, uma vez instauradas, se disseminam pouco a pouco, de forma até imperceptível, como se nenhuma transformação estivesse ocorrendo (MARTINS, 2004b, pp. 21–22)

O pressuposto adotado neste trabalho é o de que a mercadoria estabelece o caráter mundial do capitalismo. Neste contexto, a modernização ganha novos conteúdos e passa a ser entendida como a forma da inserção no processo de reprodução ampliada do capital. Não tratamos, portanto, da formação brasileira como um formação incompleta ou não capitalista, mas sim como uma das formas pelas quais o capitalismo se realiza: como periferia da reprodução social.

Ao longo da formação social do país, a produção das cidades que centralizavam as mediações de uma economia de exportação era também uma forma de criar representações do moderno, ainda que precariamente. Relacionando esta ideia ao pensamento de Lefebvre, pode-se sugerir uma particularidade da formação brasileira: nela, a modernização se associou

ao urbano antes da estruturação de uma relação clássica entre capital e trabalho e, portanto, antes do desenvolvimento da grande indústria no país⁷⁴.

A partir de agora, relatos e descrições sobre a mescla entre ruralidade e urbanidade presente na cidade São Paulo do século XIX podem ser utilizados para revelar o surgimento da necessidade de aniquilar tudo o que, estando na cidade, se remetia ao modo de vida agrário.

Monbeig afirma que o conjunto de melhorias para a várzea do Tamanduateí figuraram entre as primeiras grandes obras do urbanismo de São Paulo. Empreendida a partir de 1872⁷⁵, após o fim da canalização deste rio, em 1896, “A transformação da várzea e a evolução dessa parte oriental da cidade iriam acelerar-se” (MONBEIG, 2004, p. 52). Do mesmo modo, Monbeig insere o surgimento dos bairros Bom Retiro e Barra Funda na “conquista das várzeas [do Tietê], a qual também foi se manifestando pelo surgimento de casas ainda isoladas no Pari e no Canindé” (2004, p. 53), e chama atenção para o afastamento que a ocupação existente na margem norte do Tietê tinha da aglomeração urbana até o momento.

Retornando à Seabra, há o destaque de que, já no final do século XIX, São Paulo aparecia como “(...) o lugar a partir do qual se define uma unidade de vida social que integra e opõe o rural ao urbano” (SEABRA, 1987, p. 32). Sob os imperativos do processo de modernização, que chegavam à São Paulo através da economia cafeeira, era imprescindível que todas as amarras da cidade com uma vida rural fossem apagadas. Áreas semi-rurais precisavam adquirir a “(...) forma funcional adequada na estrutura urbana” (SEABRA, 1987, p. 30) e, como afirma Monbeig, são as várzeas do Tamanduateí e do Carmo que se tornam os primeiros alvos das intervenções urbanas.

Recuperando a obra de Muller, Seabra ratifica que as obras na várzea do Carmo e no vale do Anhangabaú eliminaram práticas rurais, reforçaram a configuração urbana de São Paulo e, ao mesmo tempo, valorizaram terrenos fora dos limites do que até então era considerado centralidade⁷⁶,

⁷⁴ Neste momento do trabalho, a supremacia da economia cafeeira na indução de uma urbanização se relativiza, pois trata-se de uma particularidade de São Paulo que precisa ser entendida no interior de um movimento geral. A cana de açúcar engendrou processos similares nas cidades de Recife e Salvador e a cidade do Rio de Janeiro carece ser pensada por outros elementos. Mas que esses processos possuem em comum? Todas essas cidades foram produzidas em função da Metrópole.

⁷⁵ Outra referência da primeira obra de retificação do Rio Tamanduateí data de 1848 e foi encontrada em nota de rodapé da tese de Odette Seabra (SEABRA, 1987, p. 30).

⁷⁶ Para compreender esse processo é importante ter em mente que neste período a cidade dava início ao que Seabra chamou de “momento em que seus contornos começam a se definir” (1987, p. 27).

(...) o Vale do Anhangabaú apresentava-se em plena cidade, como um recanto de zona rural pois nele se instalavam os quintais das casas que davam frente à rua Nova São José (Líbero Badaró) e para a rua Formosa; era como uma “ilha” de verdura no meio do casario urbano de uma capital que desejava crescer (1958 apud SEABRA, 1987, p. 30).

Resta-nos, contudo, algumas questões. Como relacionar a incorporação de todas as formas de ruralidade e a dominação dos rios e de suas várzeas? Por que as primeiras obras projetadas pelo planejamento urbano estatal paulistano tinham como objetivo impor um ritmo urbano aos rios e incorporar suas várzeas?

De acordo com relatos de viajantes que passaram por São Paulo, não era apenas na várzea que subsistia aspectos de uma ruralidade e, até meados de 1900, urbano e rural se mesclavam na paisagem da capital. Contudo, acreditamos que haja uma peculiaridade significativa para a produção do espaço urbano como representação do moderno: era nas planícies alagáveis que se desenvolvia a *economia de subsistência*.

De acordo com Singer, até o cultivo de café chegar no Oeste Paulista, o “setor de subsistência” sustentava a economia paulistana. Mesmo subordinada à circulação de produtos destinados ao mercado externo, como cana de açúcar e metais preciosos, o desenvolvimento desta atividade produziu a cidade de São Paulo como um ponto central da circulação de mercadorias no país e, “Durante estes três séculos [XVII, XVIII e até o final do XIX], São Paulo será principalmente entreposto comercial entre a economia de subsistência do interior e do ‘exterior’” (SINGER, 1977, p. 23).

Os rios e suas várzeas, representavam, assim, mais do que marcas de uma ruralidade encravada no interior da cidade. Eles constituíam a base material de desenvolvimento do setor econômico que precedeu o apogeu da economia cafeeira.

Complementando os argumentos de Singer, Langenbuch destaca a cidade de São Paulo como “principal foco irradiador de estradas da província” (1968, p. N+27) já nas primeiras décadas do séc. XIX, e explicita a existência de trânsito nas ruas da capital em 1854,

Obviamente a uma tal convergência de estradas correspondia uma grande concentração de tráfego. A intensidade deste chegava a provocar trânsito na capital, que são abordados por Ernani Silva Bruno. Este estudioso nos mostra como o poder público baixava atos que restringiam e disciplinavam a circulação de tropas de burros, cavaleiros e carros de boi pela cidade. O assunto preocupava a imprensa. Um comentário publicado no Correio Paulistano em 1854 mostrava que não havia dia em que não se vissem as ruas “mesmo as mais públicas” obstruídas de carros e de animais por todos os cantos (LANGENBUCH, 1968, p. N+28).

Utilizando relatos de viajantes como Luiz D’Alincourt, Azevedo Marques e Saint Hilaire, este autor ainda retrata como, até meados de 1870, as áreas de várzea dos principais

rios de São Paulo eram conhecidas pela produção significativa de alimentos e animais. A várzea norte do Tietê⁷⁷, por exemplo, concentrava uma importante produção de aguardente, mandioca, algodão, milho, legumes e outros produtos de subsistência, e a várzea do rio Pinheiros, até aquele momento vila de Santo Amaro⁷⁸, possuía o chamado “celeiro da Capital” (1968, p. N+18-19).

No entanto, apesar de importante para a economia interna do país, esta atividade econômica raramente assumia a forma monetária.

(...) a economia de subsistência também produz um excedente, embora ele **não assumia a forma monetária**, que lhe é proporcionada pela exportação. (...) Além disso, sempre era possível, ou havia a **esperança** que um dia se tornasse possível **transformar uma parte do excedente em mercadoria**, o que permitiria usufruir dos cobiçados bens de além-mar (SINGER, 1977, pp. 21–22 - grifo nosso).

Tratava-se de uma atividade, fundamentalmente, ligada ao escambo. Naquele momento, apenas o circuito de mercadorias destinadas à exportação adquiria uma forma monetária e, de modo geral, as trocas eram feitas por intermédio de meios de pagamento improvisados, como algodão e mantimentos, afirma Singer. Os destaques na citação revelam esta ideia, mas também chamam atenção para o significado da “esperança” de que essa economia viesse a ser monetarizada. Com a monetarização, o dinheiro, e com ele o entesouramento e a possibilidade de acessar “bens além-mar”, ou seja, o mundo das mercadorias. Tratava-se de uma *esperança* de modernização, a *esperança* de que São Paulo adentrasse aos nexos da reprodução ampliada do capital não mais como periferia, mas como centralidade de uma economia periférica.

Com base nos autores acima, apontamos os grandes rios de São Paulo e suas respectivas várzeas como espaços produzidos por uma economia de escambo, reduto da troca simples. Era ela que garantia a “subsistência” das unidades produtivas centrais, mas também representava a periferia da colônia, logo, o atraso. Tidas como áreas semi-rurais e barreiras para a modernização da cidade paulistana, sua urbanização simbolizava tanto o domínio da cidade sobre o campo, quanto o aniquilamento de uma economia não-monetarizada.

A partir de agora, como estruturar um pensamento sobre a urbanização de São Paulo que nos permita retornar ao *Arco do Tietê*?

Pode-se relacionar a imposição de um ritmo urbano dos principais rios de São Paulo aos desdobramentos da economia cafeeira. Em uma sociedade colonial, o urbano (no caso do

⁷⁷ Atualmente compreende os bairros Limão, Freguesia do Ó, Brasilândia e Pirituba

⁷⁸ Atual distrito de Santo Amaro.

Brasil mais especificamente as cidades litorâneas, como problematizado por Costa) é concebido como signo de civilização, para o qual a monetarização é parte constituinte. Neste contexto, a urbanização de São Paulo precisaria aniquilar não apenas as mesclas entre rural e urbano, mas também traços de uma economia de subsistência desenvolvida ao longo das planícies alagáveis, o que, conseqüentemente, geraria a incorporação de terrenos de várzea aos nexos urbanos.

Em função de suprir as demandas por elementos materiais e formais que realizassem o capital implicado na produção de café, a cidade de São Paulo passava a ser produzida como capital fixo de produção, distribuição, beneficiamento, comercialização e exportação deste produto.

Enquanto produção do espaço urbano, os elementos materiais envolvidos nesta produção – edifício (para todas as formas de usos: comercial, serviços, sistema viário de modo geral, canalizações – constituem formas autônomas do capital ou **condição tecnológica para o efetuar-se do processo produtivo imediato** (os lugares em que ocorre a produção, distribuição, a comercialização ...). **Esses elementos materiais se realizam, enquanto determinação formal do capital, como capital fixo**, cuja realização do valor, e do mais-valor envolvido, aparece sob formas financeiras cada vez mais internacionalizadas, abstratas – envolvendo títulos, endividamentos, consórcio entre o Estado e empresas, ações, rendimentos balizados por juros, de remuneração mundial –, para assegurar um retorno paulatino do valor adiantado – dada a natureza desses elementos (DAMIANI, 2008, p. 236).

Ainda que a cidade como um todo possa ser problematizada a partir deste processo, é preciso centrar nossa análise na várzea expandida do Tietê para não nos perdermos do que motivou esse regresso histórico, o *Arco Tietê*. Nestes termos, a análise de elementos produzidos em função da realização da economia cafeeira, ao longo do leito do rio Tietê e de terrenos, podem tanto revelar aspectos da estruturação da cidade, tal como a conhecemos, quanto permitir a compreensão do surgimento da necessidade histórica de uma intervenção desta magnitude. É o que tentaremos esboçar a seguir.

1.2.3. Café: desdobramento e carcaça

Para o historiador Caio Prado Jr., “De todos os produtos brasileiros modernos, o primeiro e soberano lugar cabe ao café.” (2008, p. 225). Destacando a potência modernizadora deste produto na formação social do Brasil, Prado Jr. buscou desvelar o significado desta atividade econômica na história econômica do país, visto que o produto se tornou “(...) o principal alimento de luxo nos países do Ocidente.” (2008, p. 159) desde a passagem do século XVIII para XIX.

Durante três quartos de século concentra-se nela [atividade econômica ligada ao café] toda a riqueza do país; e mesmo em termos absolutos ela é notável: o Brasil é o grande produtor mundial, com um quase monopólio, de um gênero que tomará o primeiro lugar entre os produtos primários no comércio internacional (PRADO JR., 2008, p. 167).

No Brasil, a passagem do século XVIII para o XIX é marcada pela crise da economia canavieira, que passava a competir com a produção do açúcar de beterraba. Neste novo contexto, Europa e Estados Unidos se transfiguraram de grandes consumidores a notáveis produtores de açúcar, impondo altas taxas de importação para o principal produto brasileiro de exportação da época. Paralelamente, o café passava de produto de valor comercial quase nulo para gênero de alta importância no comércio internacional. Assim, a entrada do Brasil no mercado internacional de café pode ser explicada por uma complexa associação entre esses elementos.

Concentrando a riqueza do café até meados do século XIX, o Vale do Paraíba é a primeira região na qual esta atividade se desenvolve. Mas, a partir da metade do século XIX, os cafezais chegam ao oeste paulista e, a produção de café do país se centraliza nesta região. O deslocamento da produção também se desdobrou na orientação comercial do escoamento do produto. Se num primeiro momento grande parte da produção ia para o mercado internacional a partir do porto do Rio de Janeiro, com a instalação do plantio nas terras roxas paulistas, o porto de Santos se torna a ponte entre o principal produto de exportação do Brasil e os centros de importação do mesmo.

Do mesmo modo, se num primeiro momento a cidade do Rio de Janeiro “(...) representa o setor mais rico e progressista do país” (PRADO JR., 2008, p. 162), na passagem do século XIX para o XX,

(...) a orientação geográfica do oeste paulista não é para o Rio de Janeiro, mas para a capital da província, São Paulo, e através dela, para o porto de Santos. **Data de então, e por tal motivo, o surto contemporâneo da cidade de São Paulo** e do seu apêndice portuário e brecha para o exterior que é Santos (PRADO JR., 2008, p. 165 - grifo nosso).

Em Caio Prado Jr. a urbanização de São Paulo também aparece como desdobramentos da economia cafeeira.

Ainda que não seja o objetivo deste trabalho, é importante apontar algumas considerações com relação à produção agrícola do café, pois essas particularidades nos levarão a um dos traços que sinalizam elementos urbanizadores desta economia: a necessidade de um expressivo sistema financeiro.

Prado Júnior (2008) destaca que o pé de café é uma planta delicada, sensível ao clima e ao solo e demanda 4 a 5 anos para iniciar a produção de grãos. Deste modo, diferentemente dos canaviais, a inversão de capital em cafezais é um investimento de rentabilidade a longo prazo. Além disso, no primeiro centro de produção, o Vale do Paraíba, ou mesmo no início de sua expansão no oeste paulista, esta atividade era fundamentalmente baseada no trabalho escravo, o que impunha a necessidade de altas inversões de capital logo no início da lavoura, que ficava imobilizado como renda capitalizada na pessoa do escravo (MARTINS, 2004b).

A abertura de cafezais exigia a constituição de uma estrutura de financiamentos, caso contrário, se tornaria inviável para os fazendeiros, levando ao estabelecimento de laços estreitos entre a produção de café e os negócios bancários, desde sua gênese.

A abertura de cafezais exige investimentos consideráveis, fundamentalmente por dois motivos: porque o cafeeiro é uma planta perene, que só começa a produzir após um certo intervalo de maturação (5 a 6 anos) e porque o plantio é feito com mão-de-obra escrava (SINGER, 1977, p. 33).

Por outro lado, com a proibição do tráfico negreiro, em 1850, a economia cafeeira se viu permeada pela necessidade de estabelecer novas relações de trabalho. Como destaca Martins, “(...) a transformação das relações de trabalho na cafeicultura originou-se na esfera da circulação, na crise do comércio de escravos” (2004b, p. 14). Para garantir a manutenção desta produção, a administração pública da Província de São Paulo se torna responsável pelo subsídio da imigração de trabalhadores, construindo, inclusive, a Hospedaria dos Imigrantes em 1888. E, ainda que não fosse imediatamente através do trabalho assalariado, forma clássica de exploração capitalista, o Estado precisava intervir e criar um mercado de força de trabalho.

Entretanto, ainda enxergamos uma lacuna, afinal, por que os mercados de capital e trabalho foram produzidos na cidade de São Paulo e não em Santos, por exemplo, que era a cidade portuária responsável pelo escoamento desta produção?

Ao tratar da consolidação de mercados de capitais, Paul Singer nos sugere um caminho.

Tudo indica que os bancos, surgidos principalmente para fazer face às necessidades do desenvolvimento da lavoura de café, decidiram estabelecer suas matrizes na cidade de São Paulo porque **esta era a Capital da Província**. O negócio [bancário] dependia, como ainda **depende, em alto grau, da política econômica do governo** (SINGER, 1977, p. 33 - grifo nosso).

A função bancária é intimamente ligada aos nexos burocráticos do Estado e da administração pública. Assim, é muito provável que a resposta para a concentração de

negócios financeiros e comerciais na cidade de São Paulo seja a concentração de funções político-administrativas, desde de 1709, ano da criação da Capitania de São Paulo.

Em Pierre Monbeig também existe a indicação deste caminho, contudo, seu olhar está voltado para a consolidação do mercado de trabalho, e não o de capitais.

Com a sua criação [Hospedaria dos Imigrantes], São Paulo transformou-se de chofre num “mercado de pessoas”. (...) A escolha da capital para a instalação da Hospedaria dos Imigrantes fora imposta por razões administrativas; era lógico situar perto do governo um organismo chamado a desempenhar um papel tão importante (MONBEIG, 2004, p. 44).

Encontramo-nos, portanto, com a forma política estatal, moderna e capitalista. Imprescindível para a manutenção das dinâmicas de reprodução do capital, vemos, através do governo da Província de São Paulo, como “o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho” (MASCARO, 2013, p. 18). A economia cafeeira demandava compulsivamente intervenções estatais. Para impulsionar a cadeia produtiva do café, era imprescindível que o Estado estabelecesse um mercado de trabalho, uma rede de financiamentos, a burocracia e jurisdição específicas, além de fomentar o comércio e desenvolver os transportes.

O movimento pioneiro tomou impulso no momento em que a direção da vida econômica e social de São Paulo foi assumida por grandes fazendeiros. **Suficientemente providos de capitais, estes empresários puderam não só formar vastas fazendas, mas também construir ferrovias, trazer imigrantes e adquirir máquinas modernas.** As grandes transformações da cidade de São Paulo nessa mesma época devem, como o avanço do povoamento rural, ser vinculadas à ascensão ao poder desta classe de proprietários agrícolas, e ao controle total que eles tinham da economia do café (MONBEIG, 2004, p. 41 - grifo nosso).

Diferentemente do que ocorrera até então⁷⁹, o café engendrou a formação de empresas que “exigiam o convívio urbano” (MONBEIG, 2004, p. 42). Monbeig assinala a centralidade que a cidade passaria a ter para a ampliação dos negócios dos fazendeiros de café, contudo, partilha de uma confusão entre classe social e Estado. O destaque da citação atenta para esta confusão, pois nele há uma mistura entre os papéis da chamada “classe de proprietários agrícolas” e do Estado.

A distinção entre sociedade civil, fragmentada em classes, e Estado, representante neutro de todos, é fundamental para nossos objetivos. A urbanização, entendida como

⁷⁹ Com ressalvas ao ciclo de cana de açúcar, que no final do séc. XVIII e até metade do séc. XIX já “animou e expandiu a vida comercial da cidade, como também fez com que numerosos senhores de engenho fixassem residência na cidade, o que certamente contribuía para o crescimento do setor terciário (serviços) da economia” (SINGER, 1977:26), contudo, a posição de São Paulo-Santos nesta economia de exportação é muito modesta com relação ao Nordeste e o Rio de Janeiro.

produção de um espaço que generaliza a mercadoria e coloniza o cotidiano, se liga fortemente ao aparato estatal e sua realização expressa uma estratégia de classe. Teríamos encontrado a estruturação, na cidade de São Paulo, do que Henri Lefebvre chama de *contradição do espaço*?

A urbanização da sociedade é acompanhada de uma deterioração da vida urbana (...) Estamos diante de uma contradição. Eu a chamo de uma *contradição do espaço*. De um lado, a classe dominante e o Estado reforçam a cidade como centro de poder e de decisão política, do outro, a dominação desta classe e de seu Estado faz a cidade explodir. (LEFEBVRE, 2008b, p. 149)

Aos “novos empresários”, a formação de fazendas e a incorporação de um sistema moderno de maquinaria. Ao Estado, o estabelecimento das estruturas econômicas, jurídicas, administrativas e burocráticas, além da produção de elementos materiais para dar vazão à produção, circulação e realização de um produto específico, o café.

As necessidades econômicas engendravam imperativos de reprodução das relações sociais de produção⁸⁰. Tão importante quanto a produção, a reprodução de relações sociais correlacionadas a esta atividade – financiamentos, comércio, produção, beneficiamento, exportação, movimentação, relações de trabalho, entre outros – produzia, por sua vez, a necessidade de urbanização da vida.

A transformação de áreas de várzea em espaço urbano é plena de significados para o conjunto de qualquer cidade. No caso de São Paulo, apontamos como este processo foi profundamente marcado pela necessidade de produzir representações do moderno. Destruir atividades que ligavam à cidade a um setor produtivo não monetarizado e de subsistência, era imprescindível para que ela pudesse se conectar definitivamente aos nexos centrais de capital que uma economia de exportação permitia e demandava. Tamanhas foram as transformações produzidas em São Paulo a partir do café, que ousamos apontar que talvez este tenha sido o primeiro indutor da urbanização na capital paulista.

Ainda que seja pleno de contradições, sejam elas operacionais ou mesmo discursivas, o *Arco Tietê* tem um mérito: ele nos atenta para a gênese da urbanização da capital. Por que afirmamos isso? Ao demarcar um *território estratégico*, delimitado, mas amplo suficientemente para embaralhar nossas percepções de processo, ele nos atirou direto para processos de formação e estruturação da cidade.

⁸⁰ “A re-produção das relações de produção [e não apenas dos meios de produção] faz alastrar as contradições fundamentais, reproduzindo-as, dizemos nós” (LEFEBVRE, 1973, p. 102).

Para dar vazão à economia cafeeira, São Paulo passou a ser produzida como cidade moderna, concentrando um volume significativo de negócios comerciais e financeiros. Deste momento em diante, a estruturação da cidade pode ser problematizada a partir de três eventos distintos: o desenvolvimento do transporte de mercadorias, até então feito pelos tropeiros no lombo de animais de carga; a modernização dos portos, vinculada às demandas de produção de energia; e a consolidação da indústria, não mais como fato pontual, mas como instituição de uma sociedade urbano-industrial.

Temos a intenção de tratar dos três eventos destacados e, em cada um deles, elucidar a estruturação de elementos materiais que, atualmente, estão na mira das reestruturações projetadas pelo *Arco Tietê*.

[Não foi possível incluir no relatório parte da pesquisa realizada sobre esses três processos. Além disso, cabe questionar se este deverá ser um tema de estudo durante o último ano de pesquisas prévias para elaboração da dissertação final]

Bibliografia

- ASSIS, Machado. *Esau e Jacó*. São Paulo: Penguin Clássics Companhia das Letras, 2012.
- BAITZ, Ricardo. *Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade: nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade*. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2011.
- BASTIDE, Roger. O messianismo e a fome. In: VÁRIOS AUTORES (Org.). *O drama universal da fome*. Rio de Janeiro: Ascofam, 1958. p. 123–131.
- COSTA, Emília Viotti Da. Urbanização no Brasil no século XIX. In: _____. (Org.). *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 235–271.
- DAMIANI, Amélia Luisa. A metrópole e a indústria. *Terra Livre*, n. 15, p. 21–37, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.agb.org.br/2012/files/TL_N15.pdf#page=19>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- _____. *Espaço e Geografia: Observações de método. Elementos da obra de Henri Lefebvre e a Geografia*. Tese (Livre-docência em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2008.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *O mito da cidade global*. São Paulo: Editora Vozes, 2007.

- _____. Que futuro para o arco do futuro? *Blog: Cidades para que(m)?*, São Paulo. 25 fev. 2013. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2013/2/25/que-futuro-para-o-arco-do-futuro>>. Acesso em: 2 out. 2013.
- _____. Vende-se: São Paulo. *Correio da Cidadania*, São Paulo. 8 abr. 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3146&Itemid=79>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, 2003. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?q=mariana+fix&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5#6>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- GRESPLAN, J. A dialética do avesso. *Crítica marxista*, n. 14, p. 21–44, Campinas, 2002. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?q=dial%C3%A9tica+do+avesso&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5#0>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- HARVEY, David. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- _____. *Novo imperialismo (O)*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- _____. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- JP MORGAN. *Brazilian Housebuilders 101: the 2011 Handbook*. São Paulo: [s. n.], 2011.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- KURZ, Robert. A falta de autonomia do Estado e os limites da política: quatro teses sobre a crise da regulação política. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 23, n. 1, p. 190–206, 1995. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/921>>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- LANGENBUCH, Juergen. *A estruturação da grande São Paulo: estudo de Geografia urbana*. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de Campinas. Rio Claro, 1968. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000429261>>. Acesso em: 22 mar. 2013.
- LEFEBVRE, Henri. *A re-produção das relações sociais de produção*. Cidade do Porto (Portugal): Antropos, 1973.
- _____. *A revolução urbana*. Minas Gerais: Editora UFMG, 2008a.
- _____. *Espaço e política*. Minas Gerais: Editora UFMG, 2008b.
- _____. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIMA JR., Pedro Novais. *Uma estratégia chamada “planejamento estratégico.”* Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), UFRJ. Rio de Janeiro, 2003.
- MARTINS, José de Souza. A ferrovia e a modernidade: a gestação do ser divino. *Revista USP*, n. 63, p. 6–15, São Paulo, set. 2004a.

- _____. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 2004b.
- MASCARO, Alysson. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MEDEIROS, Alessandro Boechat De. Considerações sobre o prefixo re-. *Alfa*, v. 56, n. 2, p. 583–610, 2012. Disponível em: <<http://www.revel.inf.br/downloadFile.php?local=artigos&id=174&lang=pt>>. Acesso em: 12 mar. 2014.
- MONBEIG, Pierre. O crescimento da cidade de São Paulo. In: SZMRECSANYI, T. (Org.). *História Econômica da cidade de São Paulo*. São Paulo: Globo, 2004. p. 14–115.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: II Seminário Internacional da LARES. São Paulo, 2004. *Anais eletrônicos*. p. 1–8. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- PÁDUA, Rafael De. *Implicações socioespaciais da desindustrialização e da reestruturação do espaço em um fragmento da metrópole de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-31012008-104129/>>. Acesso em: 12 mar. 2014.
- PRADO JR., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- RAMOS, Aluísio. *Fragmentação do espaço da/na cidade de São Paulo: espacialidades diversas do bairro da Água Branca*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06052003-160403/>>. Acesso em: 12 mar. 2014.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. *Cadernos Metrópole*, n. 12, p. 9–25, São Paulo, 2004.
- ROLNIK, Raquel. Arco do Futuro: começando mal? *Blog da Raquel Rolnik*, São Paulo. 15 fev. 2013. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/02/15/arco-do-futuro-comecando-mal/>>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- _____. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: VÁRIOS AUTORES (Org.). *Metrópole e Globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. Disponível em: <[file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/paraalem Dalei \(1\).pdf](file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/paraalem Dalei (1).pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- _____. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: Seminário Internacional: Gestão da terra urbana e habitação de interesse social. PUCCAMP, Campinas, SP, 2000. *Anais eletrônicos*. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2013.
- SAES, Alexandre Macchione. Luz, leis e livre-concorrência: conflitos em torno das concessões de energia elétrica na cidade de São Paulo no início do século XX. *História (São Paulo)*, v. 28, n. 2, p. 173–234, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742009000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 22 mar. 2014.

- SEABRA, Odette. *Os meandros dos rios nos meandros do poder*. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 1987.
- _____. *Urbanização e fragmentação*. Tese (Livre-docência em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2003.
- SINGER, Paul. São Paulo. In: _____. (Org.). *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Editora Nacional, 1977. p. 19–79.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. São Paulo: Editora Vozes, 2013. p. 75–103.
- VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.
- _____. Estatuto da cidade: para que serve? *Carta Maior*, São Paulo. 19 out. 2012. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve->>>. Acesso em: 12 mar. 2014.
- _____. Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje. In: II Seminário Cidades Brasileiras: desejos e possibilidades. Campo Grande, MS, 2000. *Anais eletrônicos*. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=Perspectivas+do+planejamento+urbano+no+brasil+de+hoje&btnG=&lr=#0>>. Acesso em: 12 mar. 2014.
- _____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010. p. 169–243.

▪ Documentos utilizados

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mar. 2014.
- CARVALHO, C; ROSSBACH, A. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatute_Cover_Port.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Pedido de Providência n. 0026478/13. Ajuizado por Gilberto Natalini contra a Prefeitura Municipal de São Paulo. *Subárea de Apoio Administrativo – Protocolo Geral*. São Paulo, 20 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.vereadornatalini.com.br/PDF/RepresentacaoHaddad.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- SÃO PAULO (CIDADE). Lei n. 13.430, de 13 de set. de 2002. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2002.

SÃO PAULO (CIDADE). Chamamento público (2013). *Comunicado de chamamento público n. 1/2013/SMDU*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, fev. 2013 a.

SÃO PAULO (CIDADE). Relatório Resumo (2013). *Comunicado de chamamento público n. 1/2013/SMDU: Relatório resumo para os estudos de viabilidade*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, set. 2013 b. Disponível em: <http://gestaourbanasp.org/arquivos/arco_tiete/ARCO_TIETE_2aFase_RelResumo_DO_Nov.pdf>.

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Estratégico (PL 688/13). Revisa a Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002. *Revisão do Plano Diretor*. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2013 c.

SÃO PAULO (CIDADE). Metodologia e critérios de aproveitamento de estudos. Documento interno. *Metodologia e critérios de aproveitamento dos estudos*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2013 d.

SÃO PAULO (CIDADE). Termo de Referência (2011). *Termo de referência para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos complementares de subsídio à formulação do projeto de lei da operação urbana consorciada*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2011. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/trouc_lapa-bras_-_versao_consulta_publica_1289322011.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

▪ Sites e notícias utilizados

Americanos vão projetar ação urbana Lapa-Brás. *Estadão*, São Paulo. 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,americanos-vaoprojetaracao-urbana-lapa-bras,826370,0.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Área da Favela do Moinho dará lugar a estação da CPTM. *Estadão*, São Paulo. 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,area-da-favela-do-moinho-dara-lugar-a-estacao-da-cptm,854747,0.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BLOG DA RAQUEL ROLNIK. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BOVESPA. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/mercados/fundos/cepacs/cepacs.aspx?idioma=pt-br>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

DURAN, Sabrina; MURIANA, Fabrício. Haddad e Alckmin juntos para riscar do mapa Favela do Moinho » Arquitetura da Gentrificação. *Repórter Brasil*, São Paulo. 18 out. 2013. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/gentrificacao/haddad-e-alckmin-juntos-para-riscar-do-mapa-favela-do-moinho/#parte9>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Favela do Moinho: Prefeitura de São Paulo precisa responder se baixa renda será contemplada pela política de habitação do centro. *CMI Brasil*, São Paulo. 10 set. 2013. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2013/09/524321.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

Favela vai dar lugar a uma estação. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 18 set. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/66930-favela-vai-dar-lugar-a-uma-estacao.shtml>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

FOGO NO BARRACO. Disponível em: <<http://fogonobarraco.laboratorio.us/>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

GESTÃO URBANA SP. Disponível em: <<http://gestaourbanasp.org/>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Incêndio atinge barracos da favela do Moinho, no centro de SP. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 12 set. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1341332-incendio-atinge-barracos-da-favela-do-moinho-no-centro-de-sp.shtml>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Incêndio na Favela do Moinho deixa um ferido grave no Centro de São Paulo. **Estadão**, São Paulo. 31 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,incendio-na-favela-do-moinho-deixa-um-ferido-grave-no-centro-de-sp,602894,0.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Operação Lapa/ Brás, pelo fim do Minhocão, a obra mais barata de Kassab. **Diário da Lapa**, São Paulo. [S.d.]. Disponível em: <http://www.diariodalapa.com.br/noti_lapa/lapabras_2712.htm>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Prefeitura poderia ter evitado incêndio na favela do Moinho, relatam os moradores. **Brasil de Fato**, São Paulo. 17 set. 2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/10615>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **PORTAL DA PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/>. Acesso em: 11 mar. 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Prefeitura conclui licitação das Operações Urbanas Rio Verde-Jacu e Mooca-Vila Carioca. **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 14 maio 2012. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/noticias/index.php?p=41061>. Acesso em: 24 mar. 2014.

YAZBEK, Priscila. Os bairros de São Paulo com mais lançamentos de imóveis em 2013. **Exame**, São Paulo. 21 abr. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/os-bairros-de-sp-com-mais-lancamentos-de-imoveis-em-2013/>>. Acesso em: 11 mar. 2014.