

TERRITÓRIOS EXPECTANTES E OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: O CASO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA¹

EXPECTANT TERRITORIES AND URBAN INSTRUMENTS: THE CASE OF URBAN OPERATION ÁGUA BRANCA

ELIANA ROSA DE QUEIROZ BARBOSA^{ABCDEF *}
NADIA SOMEKH^{AF **}
BRUNO DE MEULDER^{AF *}

* KU Leuven, Leuven, Bélgica.

** Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil.

RESUMO: O artigo aborda os rebatimentos do processo de transformação produtiva no planejamento das cidades, com foco na experiência Paulistana, marcada pela retração da atividade industrial desde finais da década de 1970. Aborda-se aqui os rebatimentos desse processo na reestruturação do território da metrópole paulista por meio da promoção de instrumentos urbanísticos, nomeadamente as Operações Urbanas e especificamente a Operação Urbana Água Branca. A operação é analisada em sua efetividade em transformar o território industrial, apresenta as diferentes estratégias projetuais definidas para esse território, envolvendo os parcelamentos de grandes glebas industriais que, em sua maioria, nunca se materializaram. Finalmente, analisa-se a materialização da Operação Urbana Água Branca por meio do mapeamento dos terrenos consumidos e dos empreendimentos imobiliários dela decorrentes, analisando criticamente a real reestruturação consequente dessa operação.

PALAVRAS-CHAVE: operações urbanas, instrumentos urbanísticos, reestruturação territorial, projetos urbanos.

ABSTRACT: The paper discusses the consequences of production restructuring processes upon urban planning, focusing in São Paulo, a city marked by a retraction of industrial activities since the late 1970s. We tackle the consequences of changes in production processes upon urban planning by looking at urbanistic instruments, namely the instrument of urban operations, specifically the Urban Operation Água Branca. The operation is analyzed in terms of its effectivity in promoting the territorial reorganization of industrial areas present in the different design strategies envisioned for the large industrial vacant plots that, however, never materialized. Furthermore, this paper looks at the materialization of the urban operation by mapping the plots employed under its guidelines and the real estate developments it produced, critically evaluating the real restructuring consequences of this operation.

KEYWORDS: urban operations, urban instruments, urban restructuring, urban projects

¹ Este artigo tem como base os resultados da tese: BARBOSA, E. R. D. Q. Da norma à forma: Urbanismo contemporâneo e a Materialização das cidades. 2016. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo; Doctor in Engineering Science). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; Faculty of Engineering, Department of Architecture, Universidade Presbiteriana Mackenzie; University of Leuven: São Paulo; Leuven. O trabalho foi contemplado com o primeiro prêmio do Concurso internacional de teses de investigação Infonavit, UNAM (México) em 2018.

Contribuições dos autores: A. fundamentação teórico-conceitual e problematização; B. pesquisa de dados e análise estatística; C. elaboração de figuras e tabelas; D. fotos; E. elaboração e redação do texto; F. seleção das referências bibliográficas.

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n2p451>

INTRODUÇÃO

O artigo aborda os rebatimentos dos impactos de processos de transformação produtiva² no planejamento das cidades, com foco na experiência paulistana, marcada pela reestruturação da atividade industrial desde o final da década de 1970, com diminuição da participação da indústria na economia da capital (FIGUEIREDO, 2005). Abordam-se aqui os rebatimentos desse processo na reestruturação do território da metrópole paulista por meio da promoção de instrumentos urbanísticos, especificamente no território da várzea sudoeste do Rio Tietê na cidade de São Paulo, ocupada por indústrias desde o início da formação da metrópole.

Esse território de várzea, que recebeu a primeira fase da industrialização paulistana, foi inicialmente estruturado pelo eixo ferroviário ao longo da segunda metade do século XIX, cujo primeiro trecho inaugurado foi o Santos-Jundiaí, com operação da São Paulo Railway Company. Posteriormente este território foi reestruturado pelo ambicioso projeto de retificação do rio Tietê durante os anos 1940 e 1950, cuja consequência foi a expansão da atividade industrial ao longo do novo eixo rodoviário da metrópole paulista. Assim, por se tratar da várzea, esse território foi organizado ao redor de elementos naturais e elementos de infraestrutura – o rio, a ferrovia e as marginais – apresentando simultaneamente diferentes lógicas de materialização do tecido urbano. Ao passo que a ferrovia criou uma plataforma, hoje composta pelo patrimônio industrial e muitos edifícios vacantes, o sistema viário de grande porte se comporta como uma armadura sobre este território. Essa armadura, formada pela avenida Marginal Tietê e seus acessórios (pontes, alças de acesso, viadutos), introduziu diferentes fluxos a esse território, sobrepondo-se às lógicas dos tecidos urbanos pré-existentes (BARBOSA, 2018).

Essa sobreposição de lógicas no processo de materialização do tecido urbano industrial tem como resultado um território fragmentado, que herdou a estrutura fundiária do século XIX e consolidou-a durante as principais fases de industrialização da cidade, seguindo as diferentes linhas infraestruturais ali presentes. Esse território hoje passa por processos de transformação urbana com a intensificação da produção imobiliária que, em parte, foi induzida por regulações urbanas.

A área foi objeto de projetos utópicos, planos não materializados e intervenções de infraestrutura em larga escala. A ocupação, especialmente a partir da década de 1950, foi guiada por regulações de uso do solo que reservaram a maior parte do território da várzea do rio Tietê para usos industriais após sua retificação, canalização e construção das marginais. A regulação estritamente industrial tornou a área expectante a partir do momento em que a indústria deixou de ser o principal motor de crescimento da cidade já na década de 1980. É nesse contexto que surgem as primeiras discussões sobre operações urbanas e, posteriormente, a Operação Urbana Água Branca (OUAB) em 1995.

Este artigo tem como objetivo abordar a Operação Urbana Água Branca como o instrumento urbanístico implementado para guiar a reorganização do território da várzea industrial paulistana em processo de reestruturação produtiva. Explora em que medida o instrumento se mostrou eficaz em definir os resultados materiais dessa reestruturação ao viabilizar (ou não) a implantação de projetos urbanos. Aponta o distanciamento das propostas de desenho urbano dos mecanismos de sua viabilização e implementação, bem como a conexão da OUAB com os interesses do urbanismo cor-

2 Confundida com o processo de globalização, a reestruturação produtiva consiste de expedientes de fragmentação e realocação da produção buscando menores custos e mercados solváveis. A escola da regulação entende este processo como a substituição da crise do capitalismo pela crise no capitalismo.

porativo (Fernandes, 2013), o que a afastou de objetivos mais inclusivos, ressaltando a limitação do instrumento na redução de desigualdades.

No Brasil, São Paulo foi a cidade pioneira em promover instrumentos urbanísticos relacionados tanto ao conceito de solo criado, quanto à implantação de operações urbanas. Esses instrumentos foram concebidos, discutidos e definidos no final dos anos 1970, testados pontualmente na década de 1980 e legalmente regulamentados, aprovados e colocados em prática a partir da década de 1990.

A lei de uso e ocupação do solo de 1972 cristalizou o uso industrial ao longo das várzeas dos rios Tietê e Tamanduateí e, em parte, do rio Pinheiros. No restante da cidade, sua promulgação, combinada a um cenário de expansão econômica ao longo dos anos 1970, impulsionou um aumento na atividade imobiliária, intensificando o processo de espraiamento da verticalização para além do centro expandido, quando um crescente número de grandes condomínios verticais surgiu em áreas até então periféricas (SOMEKH, 1987).

A constatação do espraiamento da verticalização, entendido como consequência de uma conjuntura que se apoiou na alteração da regulação do uso do solo, acionou reflexões por parte da municipalidade, da academia e de instituições profissionais, culminando na Carta de Embu (1977), que definiu o conceito de solo criado, que foi discutido sob aspectos legais e urbanísticos (MONTANDON, 2009b; NOBRE, 2015), separando conceitualmente o direito de propriedade do direito de construção e fornecendo a base teórica da função social da propriedade (MALERONKA, 2010: 106). Equidade legal e compensações urbanísticas foram consideradas a essência do conceito de solo criado (MONTANDON, 2009; NOBRE, 2015). A disseminação do conceito de solo criado deflagrou a busca por um quadro regulatório mais apropriado para lidar com a valorização excessiva da terra urbana, os processos de especulação³ e a **reestruturação de áreas** bem localizadas da cidade que, espontaneamente, não eram atrativas para o mercado imobiliário (MONTANDON, 2009b; MALERONKA, 2010).

As primeiras operações urbanas propostas para São Paulo foram concebidas no Plano Diretor de 1985 (com vigência até 2000), elaborado sob a gestão de Jorge Wilhelm como Secretário de Planejamento durante o mandato de Mário Covas na prefeitura (1983-1986, PMDB). Inicialmente, foram concebidas como projetos urbanos que agiriam como conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do Poder Público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do PD. Esses resultados são principalmente: viabilizar a produção de imóveis (notadamente habitação popular), infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos de difícil confecção nas condições correntes do processo imobiliário e da ação pública; induzir a transformação urbanística (físicas e funcionais) em determinadas áreas urbanas, particularmente no sentido indicado na Política de Desenvolvimento Urbano de áreas diferenciadas (SEMPA, 1985 apud MONTANDON, 2009: 16).

O projeto urbanístico deveria determinar os resultados físico-espaciais, custos e benefícios de cada operação como parte de um programa integrado de intervenção na cidade composto por: intervenções urbanísticas (desenho urbano); gestão integrada, contemplando a transferência de fundos de operações rentáveis para não rentáveis; participação; custos e benefícios compartilhados; transferência de recursos entre as diferentes operações, sendo algumas subsidiadas e outras auto sustentadas; programa de intervenções (MONTANDON, 2009: 16).

³ Ao longo deste artigo, a noção de especulação é empregada para descrever o processo em que atores pertencentes ao mercado da produção imobiliária – empreendedores e proprietários de terra – mantêm seus terrenos e edifícios vacantes aguardando melhores condições mercadológicas. A especulação se dá a partir da expectativa de sua valorização. Processos especulativos ocorrem também na iminência de alterações na regulação urbana, momento em que esses atores agem para garantir o “direito de protocolo”, muitas vezes sem efetivamente terem a intenção de desenvolver suas propriedades. Este artigo não tem como objetivo descrever esses processos; entretanto, eles são citados, pois foram identificados ao longo da análise da materialização da OUAB.

O programa urbanístico deveria ser composto por estratégias de indução impulsionadas pela **ação direta** do Estado:

Operação Urbana é um conjunto integrado e sinérgico de ações, de iniciativa da Prefeitura e que objetivam acelerar a implantação gradual do Plano Urbanístico, em seus aspectos mais estruturais, a nível físico (...) tendo em vista obter: A - resultados especiais na produção imobiliária e de equipamentos públicos, particularmente quanto à habitação popular, não viabilizadas nas condições correntes do mercado imobiliário; B - Induzir transformações urbanísticas (físicas e funcionais) definidas como desejáveis no Plano Diretor, tais como alterações de padrão urbanístico (ocupação de vazios, padrão de densificação, constituição de zonas funcionais como polos e corredores) e transformações na conformação de espaços urbanos, particularmente áreas de uso público. (SEMPA 1985a, p14, 23 apud MONTANDON, 2009:17-18)

O plano de 1985 nunca foi aprovado; entretanto, lançou a ideia segundo a qual o desenvolvimento urbano induzido em áreas rentáveis poderia financiar equipamentos públicos e habitação social em outras áreas, ideia recuperada nos planos seguintes (PD 1988 e PD 1991)⁴.

No início dos anos 1990, as primeiras operações urbanas (OU) foram aprovadas pela Câmara Municipal e implantadas pelo Executivo: OU Anhangabaú em 1991, OU Faria Lima e OU Água Branca em 1995, e OU Centro em 1997 (substituindo OU Anhangabaú). A última operação urbana aprovada foi a OU Águas Espraiadas em 2001.

Cada uma dessas experiências foi formulada de acordo com diferentes modelos, mas todas tiveram como base o conceito de solo criado, principalmente no tocante ao esquema de financiamento urbano. A regulação específica de cada operação definia diretrizes gerais para o esquema financeiro, sem focar, entretanto, no resultado espacial que se pretendia alcançar.

É consenso que existem discrepâncias entre as definições do instrumento e sua aplicação (CASTRO, 2006; MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010). A crítica acerca das operações urbanas em São Paulo é extensa, de certa forma consensual e focada principalmente em como essas áreas se materializaram e se reestruturaram sob esse instrumento.

A materialização das operações urbanas é criticada por aumentar a segregação e deflagrar processos de gentrificação (FIX, 2001; MONTANDON, 2009b), consolidar e expandir centralidades já existentes no vetor sudoeste (CASTRO, 2006; MONTANDON, 2009b; MALERONKA, 2010), depender da construção especulativa do lugar para alcançar a adesão individual de empreendedores (FIX, 2001, 2007; FERREIRA, 2003; CASTRO, 2006), promover a prevalência da lógica da produção imobiliária privada em vez da promoção de transformações de interesse público (MARICATO; FERREIRA, 2002; FERREIRA, 2003; CASTRO, 2006), pelo fato de aplicar a maior parte dos fundos em infraestrutura rodoviária (CASTRO, 2006; MONTANDON, 2009B; NOBRE, 2015) e pela ausência de estratégias de desenho urbano que definam as transformações espaciais *a priori* (MALERONKA, 2010).

No presente artigo, apresenta-se inicialmente a OUAB sob uma perspectiva histórica, com base na análise do texto da lei da operação e em entrevistas com os profissionais

4 Montandon (2009) oferece uma revisão dos diferentes tipos de operação urbana concebidos pelo plano de 1985. Para mais informações, consultar: MONTANDON, D.T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios.** (Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009b.

que participaram da sua elaboração e gestão. Posteriormente, analisamos as diferentes estratégias projetuais definidas para esse território, abordando os parcelamentos de grandes glebas vacantes, que, em sua maioria, nunca se materializaram. Finalmente, analisamos a materialização da Operação Urbana Água Branca, por meio do mapeamento dos terrenos consumidos e da análise dos empreendimentos imobiliários dela decorrentes, analisando criticamente a reestruturação consequente dessa operação.

A REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO EXPECTANTE E A OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA

Esta sessão abordará a Operação Urbana Água Branca sob a perspectiva histórica, revelando suas diretrizes, propostas e métodos para a transformação do território.

Depois de uma sequência de projetos e planos não implantados ao longo do século XX, o território entre a Lapa e a Barra Funda, ao norte da ferrovia, foi caracterizado pelo uso industrial no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 e a subsequente Lei de Zoneamento de 1972. Foi a partir do Plano Diretor de 1985 (não aprovado) que a área passou a ser citada como potencial nova centralidade, dada sua localização, as características de sua ocupação e as dinâmicas de pulverização do setor industrial pelo estado. A área da Barra Funda foi definida como operação urbana, a ser objeto de reestruturação urbana por meio de investimento privado. Apesar das tentativas representadas pelos instrumentos de reestruturação contidos nos planos diretores de 1985, 1988 e 1991, a primeira proposta para a transformação da várzea, concebida pelo Executivo Municipal e aprovada pela Câmara, foi a Operação Urbana Água Branca (OUAB).

A OUAB foi concebida como uma regulação urbana que, ao oferecer incentivos a empreendedores imobiliários, induziria a reorganização da área e, conseqüentemente, sua reestruturação. Almejava transformações em sua dinâmica urbana, a ocupação das grandes glebas pós-industriais vacantes e reforçar a reconversão industrial pela qual a área passava.

Elaborado pelo executivo no início dos anos 1990, o projeto de lei foi enviado para a Câmara em 1993 (PL 0545/93) pelo prefeito Paulo Maluf (1993-1997, PDS). A aprovação ocorreu em 18 de maio de 1995 (Lei 11.774/1995).

O perímetro da operação soma 487 hectares, divididos em cinco setores de uso misto, contemplando o desenvolvimento de um programa baseado na concessão de benefícios para promover o desenvolvimento urbano pela iniciativa privada. Os benefícios seriam obtidos a partir de compensações, o que permitiria que a prefeitura melhorasse a infraestrutura na área. Esses benefícios oferecidos consistiam na:

- (I) Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias;
- (II) Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público;
- (III) Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com legislação vigente (PMSP, 1995 - art. 5).

Foram estabelecidas três formas de compensação: financeira, calculada de acordo com o valor da terra dos lotes em questão; fundiária, pela qual o empreendedor pode-

ria oferecer à prefeitura propriedades somando o valor dos benefícios requisitados; e construtiva, em que o empreendedor poderia intervir diretamente no espaço urbano, realizando as intervenções previstas no programa de obras.

O programa proposto pela operação consistia num estoque de área construída adicional computável de 1.200.000 m², estabelecido para alcançar as transformações desejadas, sendo 300.000 m² destinados a uso habitacional e 900.000 m² para usos não habitacionais, passíveis de utilização indiscriminada nas cinco subáreas dentro do perímetro da operação.

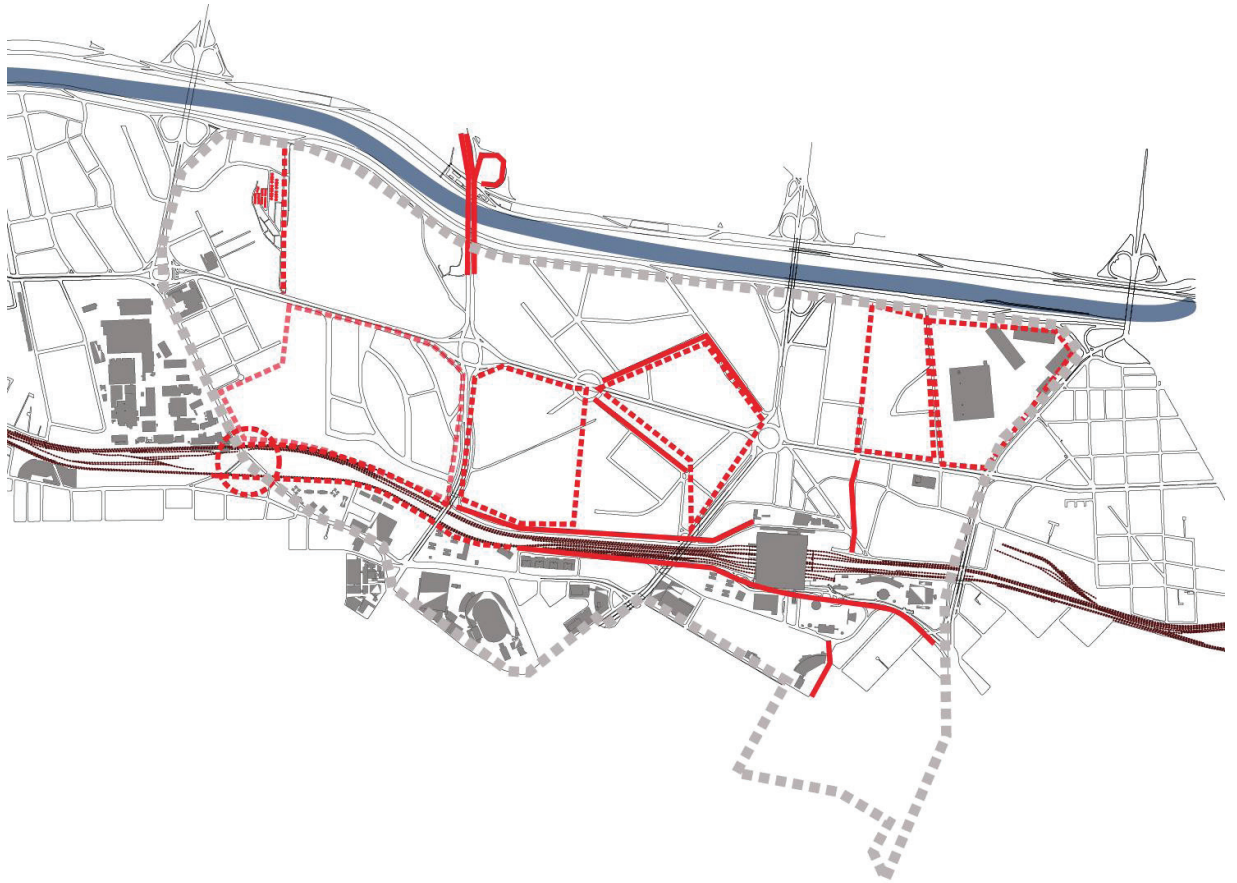
A OUAB foi caracterizada como um conjunto integrado de intervenções visando promover o desenvolvimento equilibrado da região, a valorização da paisagem urbana, a melhoria da infraestrutura e da sua qualidade ambiental (PMSP, 1995), sob a coordenação da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), que poderia também agir como um operador direto na materialização dos objetivos da operação (PMSP, 1995, Art. 1, §3).

Os objetivos propostos eram a ocupação de grandes glebas vazias, a geração de empregos, a restauração do patrimônio industrial e o aumento da densidade, aproveitando o crescente interesse de empreendedores imobiliários pela área ao sul da ferrovia, induzindo a ocupação também da porção ao norte, entre o rio e a ferrovia.

Como método para alcançar esses objetivos, propôs-se, além do estoque de potencial construído adicional, um programa de intervenções e melhoria de infraestruturas – relacionadas à drenagem e ao sistema viário – e o parcelamento compulsório de grandes glebas (figura 1). Destaca-se, portanto, que o modo de alcançar os objetivos de reestruturação territorial implicava, invariavelmente, no desenho urbano e em projetos para as glebas mencionadas pelo programa de intervenções. Os recursos levantados pelo esquema de benefícios e compensações financiariam uma série de ações realizadas pela prefeitura, coordenadas pela EMURB.

Bartalini (2015) enfatiza que essa operação fez parte de uma série, concebida na década de 1990, que objetivou tornar certas áreas da cidade atrativas para o mercado imobiliário, como meio de gerar recursos. A vacância existente na área se tornou um potencial para sua reestruturação, oferecendo o que o mercado demandava: novas fronteiras para a reprodução do capital imobiliário. A regulação foi realizada de forma a atrair o capital para a área, em detrimento de outras da cidade, com o objetivo de captar recursos **por meio** do desenvolvimento urbano, e não **para** a reorganização territorial, como definido nas primeiras concepções do instrumento nas já referidas discussões da década de 1980. De acordo com essa lógica, a indução da atividade imobiliária se tornou o fim e não o meio pelo qual se pretendia alcançar transformações estruturais mais amplas, em um esquema em que os instrumentos de planejamento urbano são colocados à disposição do capital secundário, operado pelo mercado imobiliário, investindo o excedente da produção do capital produtivo do mercado de terras (GOTTDIENER, 1995).

Figura 1: Cartografia interpretativa do plano de obras da OUAB.



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Mapa Digital da Cidade (2004) e na descrição das obras constantes da Lei 11.774/1995.

Bartalini (2015) e Maleronka (2015) explicam que a operação foi pensada como uma alternativa ao rápido desenvolvimento da região da Berrini, localizada na zona sul da cidade. Água Branca e Barra Funda foram consideradas áreas mais adequadas para esse tipo de desenvolvimento – uma nova centralidade terciária –, visto que eram áreas mais bem servidas de infraestrutura e mais próximas do centro, além de apresentar alto índice de vacância.

A escolha de promover a área com uma operação urbana veio de uma oportunidade de mercado, representada pelo desenvolvimento de um complexo terciário com quatorze torres corporativas, proposto em antigo terreno industrial entre a avenida Francisco Matarazzo e a ferrovia. No início dos anos 1990, políticas de patrimônio cultural foram direcionadas para áreas industriais, propondo o tombamento de alguns complexos industriais remanescentes do século XIX e início do século XX. Propostas de tombamento deflagraram processos especulativos por toda a cidade e essa região não foi exceção. Proprietários e empreendedores imobiliários passaram a propor operações interligadas nesses lotes industriais. Essa proposta explica a concentração do estoque de potencial construtivo adicional em usos não residenciais. Existia uma expectativa de que esse primeiro empreendimento atrairia outros, em processo semelhante ao que já acontecia espontaneamente na região da Berrini (BERNARDINI,

2015; SALES, 2015). Entretanto, esse desejo não se materializou.

Assim, combinando a oportunidade representada por um interesse do mercado e as intenções pré-estabelecidas para o desenvolvimento da área desde 1985, a operação foi lançada.

Destaca-se, como enfatiza Bernardini, a simplicidade da lei da operação, “realizada por advogados, não por urbanistas” (BERNARDINI, 2015-s.p.). A OUAB foi concebida para permitir novos usos, maiores potenciais construtivos etc. sem, entretanto, definir um novo tipo de tecido urbano. Sob o escopo da OUAB, atores privados (empreendedores e proprietários) poderiam participar de editais promovidos pela EMURB ou espontaneamente adquirir autorização para: modificação das características do parcelamento, uso e ocupação do solo (que até aquele momento era ainda regulada como industrial pelo zoneamento de 1972); para concessões onerosas de vias aéreas e subterrâneas;⁵ para a regularização de construções;⁶ para a autorização para realização de obras e serviços em áreas públicas, incluindo áreas ocupadas por assentamentos subnormais; e propostas de desapropriações para integração de empreendimentos imobiliários⁷.

Ávila (2015) elucida as dificuldades do processo de gestão da operação. Extremamente simplificada, a lei não providenciara um plano detalhado de como lidar com o programa de ações estabelecido e, mais importante, não enfatizou as relações e responsabilidades dos diferentes atores envolvidos. Também não definiu parâmetros específicos de uso e ocupação do solo para a área, pois não indicou usos permitidos, coeficientes de aproveitamento máximos, recuos, entre outras possíveis definições. A lei apenas permitia exceções, mas não estabelecia seus limites.⁸

Não é possível analisar a materialização da OUAB sem levar em conta a gestão da operação e uma série de eventos que impactaram profundamente tanto a adesão privada à operação quanto as propostas para suas diretrizes espaciais – principalmente ao tratarmos das glebas mencionadas no programa de intervenções. Assim, a seguir, apresentamos a sequência de estratégias projetuais que foram propostas para esse território em reestruturação.

ESTRATÉGIAS PROJETUAIS PARA A OUAB: DESENHANDO A REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

Ao longo do ano de 2001, com a elaboração do projeto de lei do Plano Diretor Estratégico, que seria aprovado no ano seguinte, novas diretrizes foram traçadas para as operações urbanas existentes, aliando-as às novas operações propostas. Assim, como afirma Magalhães (2005), tornou-se necessário adequar os objetivos e métodos empregados pela operação aos objetivos elaborados para o eixo de transformação configurado pelas operações Diagonal Norte, Água Branca, Centro e Diagonal Sul, envolvendo a mancha industrial ao redor da orla ferroviária.

Para tanto, foram criados grupos de trabalho intersecretariais (GTIs), coordenados pela SEMPLA, então sob a gestão do arquiteto Jorge Wilhelm, cujo objetivo era estabelecer análises críticas e projetos urbanísticos preliminares para as áreas das operações (SALES, 2005; 2015b). Enquanto alguns GTIs estavam analisando as áreas, os potenciais e as oportunidades para as novas operações localizadas principalmente ao longo das várzeas industriais em processo de reestruturação produtiva, um grupo ficou

5 A regulação brasileira estabelece que direitos aéreos e subterrâneos pertencem ao poder público, que pode, por meio de concessões, permitir que atores privados (empreendedores, proprietários e companhias de serviços públicos) neles construam.

6 Anistias para edificações irregulares foram muito comuns ao longo do século XX em São Paulo. As primeiras leis de parcelamento e códigos de obra foram estabelecidas no final do século XIX, quando a cidade passou por uma fase de rápido crescimento e expansão. Entretanto, ao longo do século, loteamentos e construções irregulares foram tolerados no decorrer do desenvolvimento da cidade. Para uma análise detalhada das anistias e regulações urbanas em São Paulo, consultar: ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

7 Desapropriações especiais eram permitidas para possibilitar o estabelecimento de empreendimentos imobiliários de larga escala.

8 De acordo com o entrevistado, eventualmente, o coeficiente de aproveitamento igual a quatro foi informalmente adotado como o máximo, até a aprovação da nova regulação de uso e ocupação do solo, que estabeleceu coeficientes básicos e máximos para toda a cidade em 2002 (PDE) e 2004 (LUOS).

responsável pela análise de operações em andamento, de modo a traçar novas diretrizes para seu desenvolvimento.

O GTI da Operação Urbana Água Branca tinha como diretriz a elaboração do parcelamento das grandes glebas, a fim de promover o uso misto, garantir a fluidez do viário local, tendo no projeto o elemento que garantiria o cumprimento dos objetivos coletivos, através da construção de infraestrutura mediante investimentos privados.

O primeiro projeto foi realizado já em 2002. São Paulo preparava sua candidatura para os jogos olímpicos de 2012 e a Vila Olímpica deveria ser construída abrangendo grandes glebas na OUAB. Em 2004, foi lançado um concurso de projeto chamado Bairro Novo, com o objetivo de guiar o parcelamento das grandes glebas subutilizadas existentes na área.

Naquele mesmo ano, com a aprovação dos planos regionais, ocorreu de fato a mudança no zoneamento que retirou a incidência do zoneamento industrial sobre o território da OUAB (a antiga Z6 foi modificada para zona mista ZM3a na Lei Municipal 13.885/04).

Em 2006, após um leilão, uma das grandes glebas de propriedade da empresa Telefônica – empresa espanhola que adquiriu a TELESP, antiga companhia telefônica do estado – foi adquirida pela Tecnisa.⁹ A companhia, que está entre as maiores incorporadoras da cidade, deveria promover seu parcelamento.

Impulsionada pela aquisição da Gleba Telefônica, seguida de um então novo dinamismo no mercado imobiliário, e considerando que o instrumento Concessão Urbanística¹⁰ havia sido regulamentado recentemente na cidade, a EMURB passa, a partir de 2009, a desenvolver a revisão da OUAB.

Finalmente, ajustes institucionais tiveram impacto na gestão da operação. Em 2009, a Secretaria de Planejamento (SEMPA) foi dividida em duas. Sob esse mesmo nome, permaneceu a área responsável pelo planejamento financeiro da cidade. Já as atribuições de definição da política de desenvolvimento urbano e planejamento urbano passaram para a recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Essa mudança foi seguida pelo desmonte da EMURB, a autarquia pública responsável até então pelo planejamento e a gestão das operações urbanas na cidade. Suas principais atribuições foram divididas em duas empresas públicas: SPUrbanismo e SPObras. A primeira tornou-se responsável pela gestão das operações aprovadas e pelo desenvolvimento da revisão da OUAB, preparando as estratégias de desenho urbano para a área (Projeto de Lei nº 505/12), culminando na aprovação da Operação Urbana Consorciada Água Branca em dezembro de 2013.

Sales (2015) aponta que essa mudança institucional diminuiu o papel articulador da antiga EMURB. Quando concebida na década de 1970, estabeleceu-se como uma empresa de urbanização, diretamente responsável pelo planejamento e a execução de intervenções urbanas em todas as escalas. Com a divisão, não apenas a EMURB perdeu seu braço construtor como tornou-se uma empresa de economia mista de coordenação que, por um tempo breve, assumiu o papel de concepção de operações e projetos. O projeto da OUCAB¹¹ foi concebido pela SPUrbanismo durante esse período de transição.

9 Esse terreno fora classificado como Z8 (Área especial) pelo zoneamento de 1972, com o objetivo de que um projeto fosse elaborado para a área, passando a ser classificado como Zona Mista de Alta Densidade na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004.

10 Lei nº 14.917, de 7 de maio de 2009.

11 A mudança na nomenclatura de Operação Urbana para Operação Urbana Consorciada denota uma intenção de transformação do caráter das operações, passando de uma simples troca de benefícios e compensações para uma efetiva parceria público-privada na qual, sob um consórcio público-privado, algumas áreas deveriam ser reestruturadas. Essa mudança foi introduzida pelo Estatuto da Cidade (2001).

EVENTO COMO DEFLAGRADOR: O PROJETO OLÍMPICO

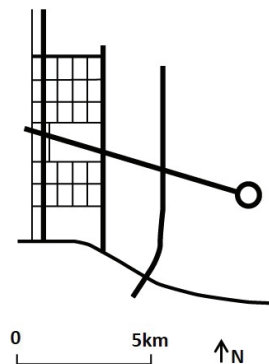
A primeira proposta de desenho urbano se trata do Projeto Olímpico de Paulo Mendes da Rocha, encomendado pela prefeitura e elaborado em 2002. A cidade, sob o mandato da prefeita Marta Suplicy (2001-2004, PT), passou por uma ampla revisão de sua política urbana.

Havia uma ambição de elevar o status internacional da cidade (VITAL, 2012), baseada na experiência internacional de projetos urbanos que se aproveitavam de eventos mundiais para atrair crescimento e investimentos, combinando-os com intervenções públicas, possibilitadas por parcerias com atores privados (BERNARDINI, 2015).

Paulo Mendes e equipe desenvolveram a proposta espalhando as instalações do Parque Olímpico pelas várzeas dos rios Tietê e Pinheiros, ativando áreas subutilizadas e providas de infraestrutura de mobilidade, de forma a beneficiar uma área mais abrangente da cidade com o legado dos jogos olímpicos (VITAL, 2012). Os dois rios e seus afluentes foram usados como elementos estruturantes, aproveitando a concentração de infraestrutura e vazios urbanos existentes nas várzeas.

As grandes glebas vazias presentes no perímetro da OUAB foram escolhidas para abrigar a Vila Olímpica e o estádio principal, projetados em parceria com o escritório MMBB Arquitetos. O projeto estabeleceu uma grelha ortogonal que continha 47 edifícios residenciais em lâmina, distribuídos por vinte e cinco quadras circunscritas por dois canais orientados a Norte-Sul, conectando os eixos Leste-Oeste representados pelo rio Tietê e pela ferrovia, a eles perpendiculares. A ferrovia também receberia um canal para controle de cheias (Figura 2).

Figura 2: Esquema da Proposta de Reorganização Territorial do Projeto Olímpico.



Fonte: Elaborado pela autora.

Os principais equipamentos foram colocados ao longo da plataforma ferroviária, criando, ao mesmo tempo, um eixo cívico comum a todo o projeto, além de passagens para pedestres sobre os trilhos, interligando os lados norte e sul da ferrovia.

A fim de possibilitar a construção da proposta e dada sua excepcionalidade, Marta Suplicy decretou a utilidade pública válida dos lotes envolvidos, que poderiam se sujeitar a desapropriação compulsória (BARTALINI, 2015). Durante a disputa nacional, São Paulo perdeu a candidatura para o Rio de Janeiro, que foi desclassificado na competição internacional nos anos seguintes. A proposta de Paulo Mendes para a área deixou de fazer sentido, mas o decreto de utilidade pública sobre os lotes permaneceu vigente por cinco anos, deflagrando a oportunidade para a próxima proposta para a área.

O CONCURSO COMO PROSPECÇÃO DE REORGANIZAÇÃO ESPACIAL: BAIRRO NOVO

Em 2004, a SEMPLA promoveu, ainda sob a gestão de Jorge Wilhelm, um concurso de projeto urbano chamado Bairro Novo¹², contemplando propostas de desenvolvimento para a área da operação. O concurso tinha como objetivo estabelecer o projeto urbano para as mesmas três grandes glebas que envolveram o Projeto Olímpico, visando promover propostas de desenho urbano adaptadas às diretrizes da OUAB (PMSP, 2004).

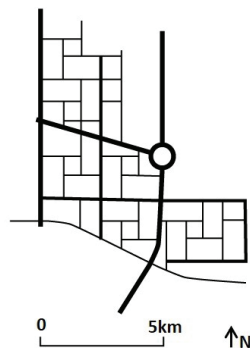
Importante momento para o urbanismo propositivo na São Paulo contemporânea,¹³ o concurso Bairro Novo pretendia adaptar a Operação Água Branca às novas demandas e dinâmicas do mercado imobiliário paulistano – que demonstrava sinais de recuperação – e às possibilidades trazidas pelos instrumentos urbanísticos do novo plano diretor, o PDE 2002.

O projeto urbano não deveria apenas contemplar um plano de ação e estratégias, mas redefinir a malha urbana e a estrutura fundiária a partir de uma área que concentrava duas grandes glebas de propriedade pública (ocupadas em concessão) e privada (Gleba Telefônica e Gleba Pompeia). O plano urbanístico com programa previamente determinado (cerca de 80% da área edificada seria de uso residencial, em oposição ao programa inicialmente proposto) deveria ser, portanto, “fio condutor do processo de reurbanização da área e instrumento de interlocução efetivo entre a prefeitura, os empreendedores, os proprietários, moradores e usuários da região” (PMSP, 2004).

O projeto vencedor¹⁴ procurava observar em sua proposta de desenho urbano – em alternativa ao que os autores chamaram “cidade-mercadoria” (FURLAN et al, 2004) – a conciliação da circulação de veículos com os usos tradicionais da via pública, promovendo: passeios públicos, a unidade através da concepção de massas arquitetônicas uniformes em altura (seis pavimentos) sem prejuízo da diversidade formal, além de articulação e equilíbrio entre as diferentes tipologias de espaços públicos.

O partido adotado propunha a ordenação cartesiana do sistema viário em grandes quadras de 318 metros por 318 metros, subdivididas por vias secundárias, priorizando o pedestre. O parcelamento proposto se baseou na promoção de lotes regulares de dimensões consideradas pequenas (1250 m² a 2500 m²), com o objetivo de pulverizar a atuação de diferentes empreendedores imobiliários. O uso misto foi proposto ao longo das vias principais, e os usos residenciais, nos miolos de quadra (Figura 3).

Figura 3: Esquema da Proposta de Reorganização Territorial do Projeto Bairro Novo.



Fonte: Elaborado pela autora.

12 PMSP. **Termo de Referência do Concurso Bairro Novo**. 2004. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.044/2398?page=2>>. Acesso em: 28 fev. 2014, 16h.

13 Foram 127 projetos inscritos, envolvendo cerca de 700 profissionais de todo o Brasil, além de renomados urbanistas estrangeiros, resultando em 58 propostas válidas (ANDRADE NETO, 2006). O projeto vencedor foi de autoria de Dante Furlan, Euclides Oliveira e Carolina de Carvalho, uma equipe carioca.

14 Uma avaliação completa da experiência do concurso pode ser encontrada em: NETO, Gustavo Pires de Andrade. **Pensando a cidade no Século XXI: O Concurso Bairro Novo em São Paulo**, 2004. TFG – FAUUSP: São Paulo, 2006. Uma avaliação no projeto segundo o critério de “senso de urbanidade” é encontrada em: BARROS, Raquel R. M. Paula; PINA, Sílvia A. Mikami G. Uma reflexão sobre assentamentos humanos mais sustentáveis: o projeto urbano Bairro Novo. **Anais ELECS**. Recife, 2009.

O projeto não foi levado adiante por diversas razões. Entre elas, destacam-se: as fragilidades e indefinições do projeto face à complexidade das preexistências (SALES, 2015; ÁVILA, 2015); as dificuldades de implantação da concessão urbana e da Sociedade de Propósito Específico (SPE) para a coordenação pública (BARROS e PINA, 2009); e as indisposições técnicas e políticas entre os autores do projeto, o corpo técnico da prefeitura e o Poder Executivo municipal (BERNARDINI, 2015; MALE-RONKA, 2015; SALES, 2015 e ÁVILA, 2015). O contrato foi finalmente suspenso em 2007 (PMSP, 2009), com a justificativa de que o fundo da OUAB não poderia remunerar projetos, de acordo com seu estatuto.¹⁵

Apesar de não materializado, o Bairro Novo foi o primeiro grande projeto urbano proposto para uma área de reconversão industrial na cidade. Foi definido por concurso organizado pela prefeitura, combinando definições de desenho urbano com a gestão do projeto e o rearranjo da estrutura fundiária. Contemplou esquema de financiamento próprio e o direcionamento da atuação do mercado imobiliário numa operação imobiliária a ser diretamente coordenada pela prefeitura.

O DESENHO DO “URBANISMO CORPORATIVO”: JARDIM DAS PERDIZES

Jardim das Perdizes é um grande empreendimento imobiliário privado incorporado e promovido pelas empresas Tecnisa e AGRA, em construção desde 2010 na gleba que pertencia à empresa Telefônica. A gleba era uma das três grandes áreas não parceladas e não ocupadas sobre as quais se deram o Projeto Olímpico e o concurso Bairro Novo.

Dada sua escala de 250 hectares e a forma como foi incorporado, o empreendimento pode ser considerado o que Fernandes chama de “Urbanismo Corporativo” (2013:83) em sua crítica ao urbanismo contemporâneo, caracterizado pela disseminação de empreendimentos privados de larga escala organizados como enclaves, deflagrados pela financeirização¹⁶ do mercado imobiliário e por processos de desregulação urbana amparados pelo estado.

A gleba foi adquirida pela Tecnisa em 2006 através de leilão, para o qual a companhia Telefônica convidou os principais empreendedores da cidade a participar. Para a Tecnisa, a decisão de investir em um empreendimento de tamanha dimensão estava diretamente ligada à planejada abertura de capital da empresa (IPO). Assim como outras incorporadoras em São Paulo na época, a empresa estava se preparando para lançar ações na bolsa de valores com a finalidade de atrair investidores e havia a necessidade de aumentar seu banco de terras e perspectivas de negócios. Os fundos obtidos com o IPO possibilitaram que a empresa adquirisse a gleba sem sócios. Assim que o decreto de utilidade pública expirou, venderam 25% do negócio para a AGRA, uma empresa parceira, por 50% do valor pago pelo terreno, e continuaram com o projeto (NIGRI, 2015).

Nigri (2015) explica que a decisão de parcelar a área, em vez de promover um empreendimento único usando a área toda, se deu para minimizar os riscos do empreendimento imobiliário, dotando o projeto de flexibilidade a longo prazo, possibilitando mudanças no programa oferecido (usos, tipologias e produtos imobiliários). Entretanto, a opção pelo loteamento significava um processo de aprovação diferente na prefeitura e a destinação obrigatória de cerca de 40% da área bruta, seguindo as regras das leis de parcelamento (Lei Federal 6766/79 e Lei Municipal 9413/83). Por

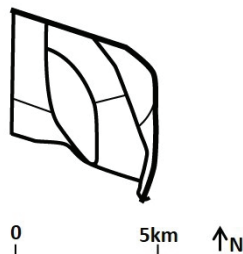
15 É consensual entre os entrevistados que o projeto possuía problemas técnicos e que havia resistência entre as secretarias envolvidas (Habitação, Transportes, Serviços Públicos) em relação ao seu desenvolvimento. A disputa pública se deu através de notícias e declarações aos jornais e através de uma série de artigos, publicados pelo periódico online Arquitextos. Segundo Bernardini (2015), essa disputa ganhou forma de exposição na Bienal de Arquitetura de 2006.

16 Alguns autores, dentre eles Ana Fernandes (2013), atribuem a deflagração em massa de empreendimentos imobiliários de grande porte organizados como enclaves nas cidades brasileiras a partir da primeira década dos anos 2000 à financeirização do mercado imobiliário – que consiste na abertura de capitais das empresas na Bolsa de Valores –, bem como à criação de sistemas de securitização e à regulação de fundos imobiliários.

outro lado, ele argumenta, empreender em uma gleba de 250 hectares faria com que o negócio fosse “inaprovável (sic)” (NIGRI, 2015- s/p.).

Juntas, a Secretaria de Habitação (SEHAB) e a EMURB foram capazes de negociar alguns aspectos do desenho urbano¹⁷ durante o processo de aprovação do parcelamento, envolvendo principalmente o desenho do sistema viário, a posição e proporção das áreas institucionais e das áreas verdes, apesar da ausência de diretrizes espaciais precisas na lei da operação e a falta de um parcelamento previamente projetado. O sistema viário foi desenhado de forma orgânica, formando um esquema panóptico com o parque público posicionado no centro, orientado a Norte-Sul (figura 4). Todos os empreendimentos residenciais, projetados como condomínios fechados, foram colocados ao redor, posicionados de frente para o parque, dando as costas ao entorno ainda predominantemente industrial. Os usos não residenciais foram concentrados no quarteirão mais próximo ao eixo viário pré-existente e ao viaduto Pompeia.

Figura 4: Esquema do Parcelamento do Jardim das Perdizes.



Fonte: Elaborado pela autora.

Havia limitações às estratégias projetuais propostas pelo poder público, visto que o loteamento respeitava as regras da lei de parcelamento, uma regulação genérica que apenas determina porcentagens de área a serem reservadas para uso institucional, público e viário. Tornou-se importante, para ambos os atores, criar um amplo espaço público aberto e acessível no loteamento, agregando as áreas de destinação obrigatória em um grande lote público, em vez de espalhá-las em fragmentos menores pelos quarteirões recém-formados. Entretanto, seu posicionamento central em relação aos dos empreendimentos fechados reforça a sequência de enclaves representada pelos grandes quarteirões ocupados por condomínios fechados.

A gleba, com a escala de um bairro, possuía proporções suficientes para gerar valor e criar uma localização por si só, controlando as variáveis envolvidas no desenvolvimento imobiliário local, projetado para “internalizar as externalidades” (MALERONKA, 2015- s/p.). O tamanho do empreendimento possibilitou resolver internamente qualquer problema que o entorno, ainda majoritariamente em transformação, pudesse apresentar.

É consenso que o empreendimento por si só mobilizou o mercado (BARTALINI, 2015; MALERONKA, 2015; NIGRI, 2015), aumentando a expectativa ao longo dos sete anos anteriores ao lançamento dos primeiros dos catorze empreendimentos previstos. “Mercado é levado pelo mercado” disse MALERONKA (2015), explicando que existem algumas regiões, como a OUAB, que apenas se tornam oportunidades depois que o primeiro empreendimento bem-sucedido é lançado, independentemente das intenções de indução do poder público, em uma prática de mercado comum que é a estratégia de “concentrar e, ao mesmo tempo, segregar” (MALERONKA, 2015- s/p.). Esse é o caso do Jardim das Perdizes.

¹⁷ Bartalini (2015) aponta que isso não teria sido possível caso não houvesse uma boa relação entre as secretarias SEMPLA e SEHAB, cujos secretários eram colegas de faculdade. Com o apoio do então prefeito Gilberto Kassab (2006-20013, PFL, DEM, PSDB), orientaram as equipes a trabalhar em conjunto nesse processo. A EMURB, que, ao longo desse período, se transformou em SPUrbanismo, pode participar das discussões, pois os secretários nomeados agiram de forma politicamente favorável ao processo.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA (OUCAB)

A aquisição da gleba Telefônica pela Tecnisa e o processo de negociação de seu desenho urbano foram fatores que mobilizaram a SPUrbanismo a preparar uma revisão, incorporando os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no PDE 2002, com o propósito de adequar seus objetivos às preexistências da área e às novas dinâmicas mercadológicas da cidade.

Como Alvim et al (2011) destacam, a perda da gleba – equivalente a cerca de 25% da área do concurso Bairro Novo – colocava em risco a viabilidade de um futuro projeto que efetivamente reorganizasse essa porção de território, tornando urgente uma nova proposta de parcelamento das grandes glebas públicas e privadas restantes. Um novo projeto urbano era necessário.

A experiência de negociação com o empreendedor imobiliário, representada pelo empreendimento Jardim das Perdizes, refletiu no processo de elaboração da Operação Urbana Consorciada (OUCAB). Bartalini (2015) explica que, nesse contexto, uma negociação entre empreendedores e o poder público representa um embate entre a lógica mercadológica – que procura demanda solvável e almeja o lucro – e a lógica da cidade, de caráter mais complexo, plural e comunal. O compromisso se dá através do que é explicitamente requisitado por lei. A forma de transcender esse conflito entre as diferentes lógicas seria definir na lei da OUCAB alguns aspectos da forma urbana. Tornou-se claro que a atividade imobiliária não deveria ser um fim, mas um meio de materializar intenções espaciais definidas, contemplando transformações funcionais e formais compreensivas. A produção imobiliária deveria ser estimulada a fim de alcançar objetivos maiores.

A partir de 2006,¹⁸ iniciou-se o processo de revisão da operação com a finalidade de adequá-la ao Estatuto da Cidade (2001) e ao Plano Municipal (2002). Juntos, eles aumentaram as opções de instrumentos urbanísticos a serem usados nas operações, como a automatização e financeirização do esquema financeiro, possibilitadas pela emissão de CEPACs,¹⁹ e a concessão urbanística.

A elaboração do plano urbanístico partiu inicialmente de diretrizes relacionadas a eixos estratégicos: reurbanização da orla ferroviária, promovendo habitação de interesse social e a preservação do patrimônio ferroviário; incorporação de um sistema de áreas verdes ao sistema de drenagem; e recuperação de referenciais paisagísticos (PMSP, 2009a).

Cinco eixos estruturantes de alta densidade foram propostos, orientados nos sentidos Norte e Sul (figura 5), paralelos aos eixos viários de grande porte já estabelecidos. Os eixos foram determinados de acordo com lotes vacantes, espaços cívicos e a presença de pontos nodais de transporte: Gleba Telefônica (incorporando o projeto de parcelamento do Jardim das Perdizes), Gleba Pompeia, o lote do Playcenter e o Memorial da América Latina, coincidindo com as principais estações e parques lineares existentes. A diversidade imobiliária e a materialização dos eixos de alta densidade dependeriam de um conjunto de estratégias de intervenção, limitação e incentivo. Essas estratégias possibilitariam a concentração de usos específicos nos eixos, com limites para construção de edifícios em altura em outras áreas, além de incentivar a construção de unidades habitacionais de tamanho reduzido e de espaços privados de uso coletivo, evitando desenvolvimento disperso e assegurando uma transformação coesa (MALERONKA, 2015; BARTALINI, 2015). O projeto aumentou o potencial

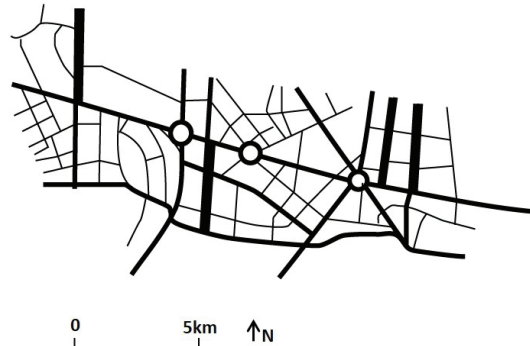
18 De acordo com Ávila (2015), o processo se iniciou em 2006; entretanto, a primeira reunião técnica cuja minuta é de acesso público data de janeiro de 2009, depois da reeleição do prefeito Gilberto Kassab.

19 Nesse contexto, o gerenciamento da operação incorpora a financeirização por meio dos CEPACs (Certificado de Potencial Adicional de Construção), certificados de potencial construtivo que podem ser negociados na bolsa, lançados no mercado por meio de leilões determinados pela prefeitura e fiscalizados pela CVM, autarquia nacional que funciona como uma comissão de recebíveis.

construtivo para um total de 1.850.000 m² (cerca de 70% para uso residencial),²⁰ vinculando esse aumento às metas qualitativas.

20 Dos 1360.000 m² de potencial construtivo adicional voltado para o uso residencial, 50% (675.000 m²) são destinados à tipologia habitacional incentivada.

Figura 5: Esquema da proposta de reordenamento da Operação Urbana Consorciada Água Branca.



Fonte: Elaborado pela autora.

Bartalini (2015) esclarece que a revisão da OUAB foi o resultado de um processo de projeto que lidou com questões ambientais, econômicas, urbanas e legais, um exercício multidisciplinar que resultou em uma proposta de desenho urbano. O projeto serviu como base para a definição de regulação específica para o uso e a ocupação do solo da área, incorporada ao projeto de lei da operação. Além das diretrizes projetuais que foram, de certa forma, incorporadas à lei, a OUCAB trouxe uma série de inovações, como a instituição do perímetro estendido – possibilitando a aplicação dos recursos em uma área mais abrangente do que o período inicial da operação – e a própria conceituação das faixas de adensamento, advindas do projeto elaborado *a priori*. Além disso, a operação trouxe, por meio de incentivos propostos para a promoção de tipologias incentivadas (unidades habitacionais de tamanho reduzido), fachada ativa, uso misto e fruição pública. As diretrizes projetuais foram a base para a definição de regras específicas para o subsetor E2: congelamento, fixação de plano de configuração de áreas públicas e possibilidade de criação de fundo para viabilizar sua transformação.

Após ter sido discutida por quase um ano na câmara dos vereadores, a OUCAB foi aprovada em dezembro de 2013 (Lei N.º 15.893/2013), mas sem substituir a OUAB. Ambas passaram a coexistir sobre o mesmo território.

A discussão e a negociação do processo na câmara dos vereadores alteraram elementos fundamentais do projeto de lei, de acordo com Bartalini (2025) e Maleronka (2015). Um dos aspectos fundamentais alterados foi a limitação de gabaritos fora dos eixos, que criava diferenças entre os gabaritos permitidos. Bartalini (2015) considera que as modificações feitas durante as consultas públicas na Câmara foram influenciadas por pressões do mercado. Nigri (2015) confirma: “*é vitória nossa*”, quando perguntado sobre o cancelamento da restrição de gabarito. E complementa: “não seria possível empreender do contrário” (NIGRI, 2015), enfatizando que as limitações de gabarito condicionariam a ação do mercado na área.

Hoje, com apenas cinco anos de vigência, a OUCAB passa por um processo de revisão, atualmente sob consulta pública, que, se aprovada, transformará as propostas de reordenação espaciais contidas na lei atual sem que tenha havido o tempo necessário para sua materialização.

MATERIALIZAÇÃO DA OUAB E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o período de vigência da OUAB, as estratégias projetuais elaboradas pelo poder público trouxeram ondas de especulação para a área. Entretanto, ao não se materializarem, não transformaram o tecido urbano industrial desse território. A adesão individual de proprietários e empreendedores às regras da OUAB é o fator que explica sua fragmentada reconversão.

A sequência de mapas representa a adesão de empreendedores privados e os terrenos consumidos sob o escopo da operação. Essa espécie de linha do tempo da materialização da OUAB demonstra a vagarosa aderência de empreendedores à operação ao longo desses anos, inicialmente com uma concentração de propostas ao sul da ferrovia, fora da várzea.

Após as quatro primeiras torres empresariais, erguidas em 1995, foi apenas em 2001 que uma universidade pública protocolou o pedido de alteração de uso na área a norte da ferrovia. Até 2005, a maior parte dos lotes comprometidos se concentrava ao redor da estação Barra Funda, no limite da várzea. Os primeiros dez anos foram de pouca adesão do mercado privado à operação, visto que a área não estava na direção dos investimentos do mercado imobiliário da cidade naquele momento (BARTALINI, 2015; MALERONKA, 2015).

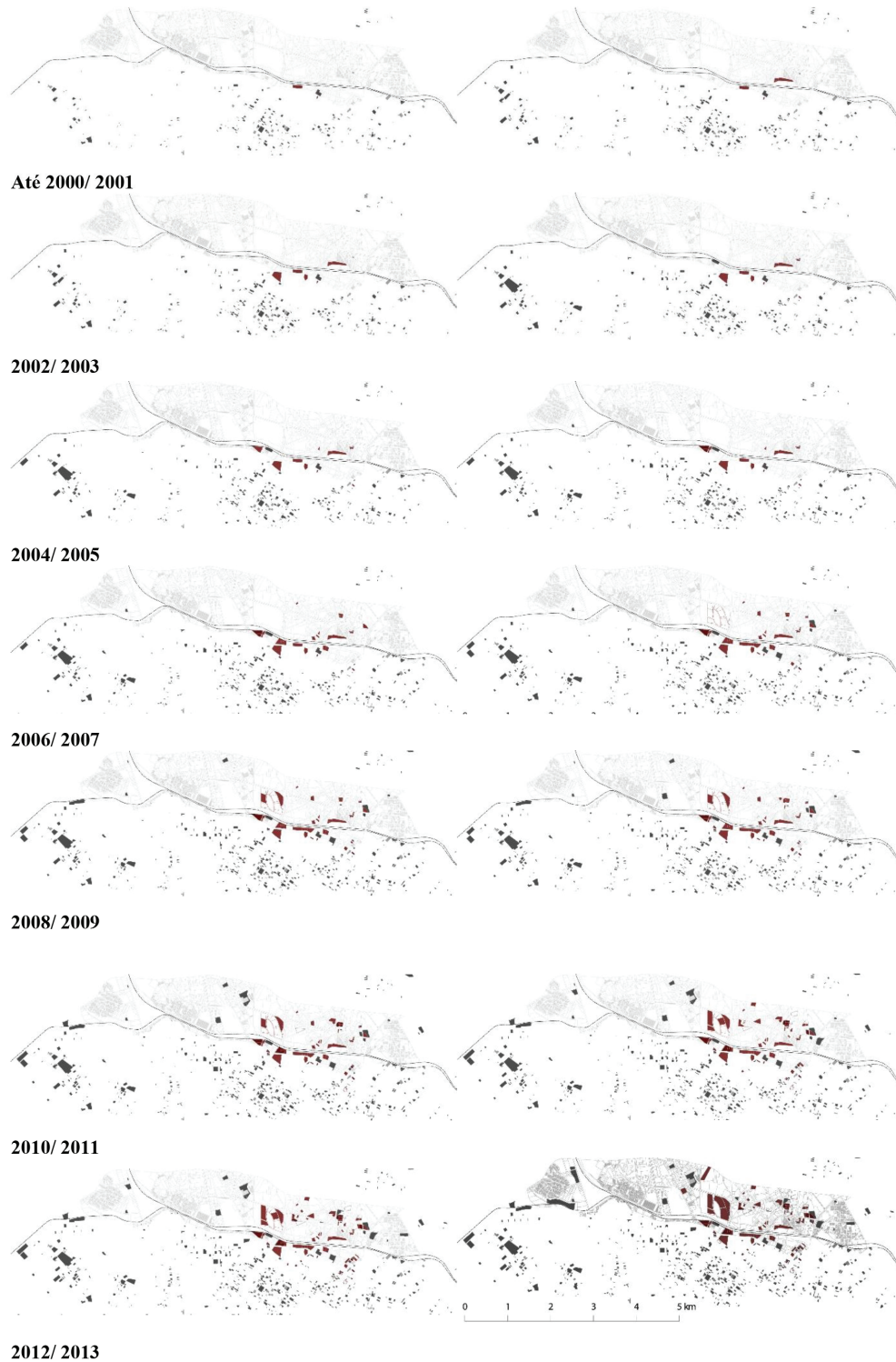
Para Maleronka (2015), a ferrovia, representando uma barreira física e psicológica, desencorajou o mercado a empreender na área, justificando a aderência vagarosa à operação nos primeiros anos. A autora aponta que, entre 2006 e 2012, com o crescimento econômico, aumentou a demanda por unidades, e alguns empreendedores abriram novas fronteiras de desenvolvimento imobiliário, visto que havia mais capital financeiro sendo aplicado no mercado imobiliário. Outras áreas da cidade também foram transformadas, de acordo com outros instrumentos de solo criado, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).²¹ Uma vez que o estoque de OODC foi se esgotando pela cidade, incorporadores passaram a investir com maior intensidade em áreas ainda não exploradas, como a OUAB.

O mercado, explica Maleronka, é guiado por oportunidade, disponibilidade de lotes e demanda solvável para seus produtos imobiliários. No referido período, a oportunidade era dada pelas áreas industriais vacantes, apresentando grandes lotes nos quais a tipologia mais comum à época, o condomínio fechado de grande porte, poderia ser encaixada sem muitos ajustes. Uma vez que as outras áreas pós-industriais se saturaram, novas áreas foram exploradas. Esse foi o caso do território entre a Lapa de Baixo e a Barra Funda, envolvendo o perímetro da operação.

A análise da materialização mostra um processo de intensa especulação logo antes da aprovação da OUCAB. Apenas em 2013, foram submetidos 21 pedidos de adesão, consumindo 30% do potencial construtivo adicional não residencial, volume que não havia sido consumido durante toda a vigência da OUAB. A tipologia do condomínio fechado residencial vertical, seguida da torre isolada corporativa, foram as que mais se materializaram no território da OUAB. A estrutura fundiária pós-industrial favoreceu a produção dos condomínios fechados verticais, que se organizam em ilhas isoladas no tecido urbano, fazendo desaparecer a dependência do tipo à malha que traduz “a riqueza, variedade e dificuldade do projeto urbano” (SOLÀ-MORALES, 2008).

²¹ Sobre o conceito de solo criado e o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir: baseado no *Plafond Legal de Densité* do Plano Diretor de Paris, a discussão sobre o solo criado realizada em 1975 pelos urbanistas do CEPAM se desdobrou em 1991 no Plano Diretor, realizado durante a gestão municipal da prefeita Luiza Erundina, com o objetivo – além da regulação fundiária como previsto na França – de obter recursos para o financiamento da cidade.

Figura 6: Linha do tempo da materialização da OUAB. Terrenos incorporados fora das regras da OUAB estão representados em cinza. Terrenos Incorporados sob a OUAB em vermelho.



Fonte: Elaborado pela autora com base no Mapa Digital da Cidade (2004) atualizado, dados EMBRAESP (1995 a 2013) e dados de adesão de terrenos à OUAB (até 2013).

O objetivo deste artigo foi revisitar a experiência da Operação Urbana Água Branca como instrumento urbanístico que se propunha a reorganizar o território entre a Água Branca e a Barra Funda – uma área que passou por processo de reestruturação produtiva tornando-se expectante –, explicando seu processo de materialização, permeado por uma sequência de propostas de estratégias de desenho urbano não materializadas, e questionando as razões pelas quais esses projetos não se materializaram.

As críticas às operações urbanas estão principalmente relacionadas à criação de “urbanismos de exceção”, em que “soluções pontuais e arbitrárias são formuladas em detrimento da lei e da norma” (FERNANDES, 2013:92). A maior parte dessas críticas são baseadas no fato de as operações irem de encontro às regulações pré-estabelecidas e acordadas socialmente que, em teoria, surgiram de debates públicos qualificados, levando em conta que a primeira geração de operações, como a OUAB, não contou com processos participativos, nem em sua elaboração, nem em sua gestão.²² Assim, no senso comum, as operações urbanas são consideradas quadros regulatórios que promoveram, sem debate, transformações na paisagem urbana não pactuadas socialmente.

No entanto, não há diferença entre o processo de materialização da OUAB – no que tange às tipologias materializadas – e o que se produziu no restante da cidade ao longo dos últimos anos, em uma transformação de tecido urbano industrial que produz enclaves sobre grandes glebas industriais, como grandes condomínios fechados verticais e torres corporativas (CASTRO, 2006; MONTANDON, 2009; SANTORO, 2015). Essas tipologias, da forma como se materializam, apresentam pouca ou nenhuma relação com as preexistências do entorno, negando seu contexto e fragmentando tecidos urbanos. Também promovem barreiras ao apresentar edifícios isolados em lotes de grandes proporções com perímetros murados, aumentando processos de segregação, pois representam “obstáculos, fronteiras e fraturas” (FERNANDES, 2013:101) no tecido urbano.

O cenário apresentado no recorte temporal proposto, combinando a expansão econômica dos anos 2000 a um novo marco regulatório urbano, promoveu o espalhamento gradual do “capital cataclísmico” (JACOBS, 1961) em São Paulo, materializando-se lote a lote devido ao caráter de adesão condicional a esses instrumentos – Outorga Onerosa do Direito de Construir e operações urbanas. Fomentou o que aqui é chamado de urbanismo condicional, no qual a materialização das intenções acontece se empreendedores aderirem à visão do poder público, que é até o momento carente de clara estrutura espacial para a reorganização territorial. Ou seja, a reorganização territorial não é predefinida, mas sim está condicionada a interesses mercadológicos.

Materializando as mesmas tipologias (MALERONKA, 2010), fica claro que as regras existentes, baseadas em parâmetros e projeções, definem um espaço abstrato, ou espaço legislativo, sem definir devidamente as relações entre paisagem e tecido urbano, como aponta Fernandes (2013). Essas regulações não se relacionam às características físicas do espaço urbano, portanto ficam reduzidas a apenas aspectos quantitativos – coeficientes de aproveitamento, projeções etc. – da reorganização territorial, sem considerar os aspectos qualitativos.

O que a crítica contemporânea deixa de mencionar é que, para estabelecer essas relações, é preciso desenhar o espaço urbano e definir as relações entre os elementos urbanos (tipo, malha, tecido). Nesse sentido, o projeto é uma ferramenta necessária para qualificar o planejamento da reorganização territorial. Projetos urbanos baseados

²² Esse fato muda após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que define e regulamenta as operações urbanas consorciadas como sendo “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” (Estatuto da Cidade, 2001 - seção X), enfatizando o processo participativo através da regulamentação de um conselho gestor de cada operação, com participação de diversos setores da sociedade civil.

no desenho urbano podem ser, portanto, não os produtores das mencionadas e criticadas discrepâncias urbanas, mas os elementos mediadores necessários para estabelecer as conexões entre a almejada reorganização territorial, a materialização contemporânea e o tecido urbano preexistente, na medida em que sejam contextuais, críticos e pactuados socialmente.

A OUAB foi elaborada a fim de transformar usos, densidades, fluxos e tipologias da área entre Barra Funda e Água Branca em processo de reconversão industrial, induzindo transformações da paisagem urbana sem definir sua forma ou estabelecer uma estratégia geral de desenho urbano para guiar essa transformação. As mudanças na paisagem ocorreram devido à aderência individual de proprietários e empreendedores, inicialmente baixa, tendo como consequência a pequena captação de recursos para financiar as intervenções públicas previstas. O resultado desse processo de materialização é um conjunto improvisado de fragmentos distintos e dissociados.

As primeiras estratégias de desenho urbano propostas, a Vila Olímpica (2001) e o concurso Bairro Novo (2004), envolveram a definição da forma urbana, transformando as características físicas dos elementos urbanos (tipo, malha, tecido) e reordenando a estrutura fundiária baseada na tipologia industrial. Apesar de não implantadas, ofereciam visões da possível reorganização espacial da área, deflagrando processos especulativos.

Em 2006, a arriscada aquisição da Gleba Telefônica pela Tecnisa e o aumento das propostas de adesão à operação por outros atores privados motivaram a EMURB, hoje SPUrbanismo, a definir um novo projeto para a área.

Essa proposta gerou a OUCAB (Lei n.º 15.893/201 de 2013), que se propunha a definir a transformação da área baseada em investimentos privados, determinando parcialmente sua forma urbana por meio da definição e do desenho de novos eixos de adensamento e do parcelamento de glebas vacantes.

O projeto da Vila Olímpica e o projeto do Bairro Novo foram objetos de definição da reorganização espacial, mas nunca se materializaram. O Jardim das Perdizes materializou a visão definida pelo mercado. Assim, das três propostas de projeto, apenas a visão do mercado se materializou, como ocorre em todo o restante da cidade, mesmo se tratando de área de operação urbana e de glebas cujo parcelamento estava previsto no texto original da OUAB. Trata-se de uma oportunidade perdida de materializar projetos baseados em interesses coletivos mais abrangentes.

No território da várzea como um todo, percebem-se alterações na paisagem urbana, com o aparecimento dos grandes condomínios e suas torres marcando o *skyline* de forma pulverizada, contrastando com a paisagem ainda predominantemente fabril e a escala dos pequenos núcleos residenciais. Entende-se que essa alteração se deu mais em função das dinâmicas do mercado e da saturação das outras áreas industriais em transformação na cidade do que pela indução de mecanismos da operação em si. A operação, funcionando como um projeto de projetos para um fragmento de fragmentos, mostrou-se ineficaz ao tratar da reorganização desse território pós-industrial, visto que não abordou suas características formais principais: o tipo, a malha e a estrutura fundiária, funcionando apenas como mais um instrumento ao qual o mercado poderia aderir, dentro de um complexo sistema de sobreposição de regulações.

Eliana Rosa de Queiroz Barbosa é Pesquisadora associada e coordenadora ICP – Masters in Human Settlements and Masters in Cultural Anthropology and Development – na KU Leuven.

Email: eliana.barbosa@kuleuven.be, queirozeliana@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2682-1870>

Nadia Somekh é Professora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Email: nadiasom@terra.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2906-8271>

Bruno De Meulder é professor de urbanismo do Departamento de Arquitetura da Katholieke Universiteit Leuven.

Email: bruno.demeulder@kuleuven.be

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6975-4140>

Artigo recebido em 12 de abril de 2018 e aprovado para publicação em 27 de fevereiro de 2019.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ALVIM, A. A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. D. **Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas.** Cadernos Metrópole São Paulo, v. 13, n. n.25, p. pp. 213-233, jan/jun 2011.
- ANDRADE NETO, V. C. L.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Nota Técnica: Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro** (PNAD 2007-2012): IPEA 2013.
- ÁVILA, V. **Entrevista realizada pelo autor.** São Paulo 2015.
- BARBOSA, E. R. Q. **De la norma a la forma: Urbanismo contemporáneo y la materialización de la ciudad.** 1. ed. Ciudad de Mexico: Publicaciones PUEC-UNAM, 2018. v. 500. 345p .
- BARROS, R. R. M. P.; PINA, S. A. M. G. Uma reflexão sobre assentamentos humanos mais sustentáveis: o projeto urbano Bairro Novo. Encontro Latino Americano de Edificações e Comunidades Sustentáveis (ELECS). PERNAMBUCO, U. F. D. Recife 2009.
- BARTALINI, V. **Entrevista realizada pela autora.** São Paulo 2015.
- BERNARDINI, M. D. M. **Entrevista realizada pela autora.** São Paulo 2015.
- CASTRO, L. G. R. D. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar.** 2006. (Tese de Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GOTTDIENER, M. **A Produção Social do Espaço Urbano.** São Paulo: Edusp, 1997.
- FERNANDES, A. Decifra-me ou te Devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-Fragmento e Dilemas da Prática do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G., et al (Ed.). **Planejamento & Urbanismo na atualidade brasileira – objeto, teoria e prática.** Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. p.83-107pp. ISBN 978-85-7984-663-2.
- FERREIRA, J. S. W. **O Mito da Cidade-global.** São Paulo: Vozes, 2003.
- FIGUEIREDO, V. G. B. **Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local: o caso do projeto Eixo Tamanduathey em Santo André.** 2005 (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FIX, M. **Parceiros da exclusão.** São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. **São Paulo cidade global.** São Paulo: Boitempo, 2007.
- FURLAN, D.; CARVALHO, E. O. E. C. D. **Concurso Bairro Novo - 1º lugar.** São Paulo. ago. 2004
- JACOBS, J. **Death and life of great American cities.** New York: Vintage Books, 1961.
- MAGALHÃES JÚNIOR, J. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição.** Vitruvius | Arquitectos, v. 066.03, n. ano 06, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.066/407>>.
- MALERONKA, C. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea - Um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana.** 2010. 212p. (Doutorado). Faculdade Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. **Entrevista realizada pela autora.** São Paulo 2015.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B., et al (Ed.). **Cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARICATO, H.; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: FABRIS, S.A.F.. (Ed.). **Estatuto da Cidade e Reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre; São Paulo, 2002.

- MONTANDON, D. T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009. (Mestre em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- NIGRI, R. Gerente de incorporação da Tecnisa, responsável pelo empreendimento Jardim das Perdizes. **Entrevista realizada pela autora**. São Paulo 2015.
- NOBRE, E. A. C. **Do solo criado à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária**. XVI Enampur. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais 2015.
- PMSP. **Lei nº 13.430/2002 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo 2002.
- _____. **Lei 11.774 de 18 de maio de 1995 - Operação Urbana Água Branca**. São Paulo, 1995.
- _____. **Ata Operação Urbana Água Branca**. São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=19595>
- _____. Termo de Referência do Concurso Bairro Novo. São Paulo. 2004
- _____. São Paulo em mapas. Infocidade. São Paulo 2012.
- _____. Operação Urbana Água Branca - apresentação técnica. São Paulo. mar. 2009
- _____. Operação Urbana Água Branca - apresentação técnica. São Paulo. jan. 2009
- SALES, P. M. R. D. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1. Introdução**. *Arquitextos*, v. Texto Especial nº 295, 2005.
- _____. Arquitetos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Entrevista realizada pela autora**. São Paulo 2015a.
- _____. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 5 – Operação Urbana Diagonal Sul**. *Vitruvius | Arquitextos*, v. 061.08, 2015b. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.061/456>>.
- SOLÀ-MORALES, M. D. Another Modern Tradition. In: SOLÀ-MORALES, M. D. (Ed.). **A matter of things**. Amsterdam: NAI, 2008 [1992]. ISBN 9789056625207.
- SOMEKH, N. **A (des)verticalização de São Paulo**. 1987. (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- VITAL, D. **Em SP, projeto previa Olimpíada descentralizada e reconciliadora**. Portal Terra, 2012.