

I ENANPARQ

I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Simpósio Temático: Projetos urbanos e a reinvenção do espaço-mundo na cidade contemporânea.

Operação Urbana Consorciada e Projeto Urbano em São Paulo: Limites e Desafios

Autor 1: Angélica A. T. Benatti Alvim

Titulação: Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutora em Arquitetura e Urbanismo

Filiação: Professora e Coordenadora da Pós – Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Autor 2 Eunice Helena Sguizardi Abascal

Titulação: Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutora em Arquitetura e Urbanismo

Filiação: Professora e Coordenadora de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Autor 3 Luís Gustavo Sayão de Moraes

Titulação: Arquiteto e Urbanista

Filiação: Mestrando em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Operação Urbana Consorciada e Projeto Urbano em São Paulo: Limites e Desafios

A crise urbana advinda da globalização impõe novos desafios às metrópoles contemporâneas, principalmente ao considerar as disparidades sociais no espaço urbano local. Torna-se necessário articular a cidade às formas de espacialização desencadeadas pelos fluxos globais, quer materiais ou de informação e humanos, e ao mesmo tempo, incorporar as demandas sociais, decorrentes do aumento da pobreza e das desigualdades.

O projeto urbano surge como contraposição ao conjunto de práticas advindas do planejamento de larga escala preconizado em décadas anteriores. Permite introduzir uma visão gestão estratégica com normas e procedimentos reflexivos articulados a um conjunto de ações e instrumentos que devem considerar tanto as potencialidades locais como possibilidades de transformação do espaço e da sociedade contemporânea, considerando lógica inclusiva.

No Brasil, o instrumento Operação Urbana Consorciada destaca-se por introduzir uma visão contemporânea de relação entre plano e projeto urbano. As áreas alvo de OUs são definidas com base em uma estratégia de intervenção para além do tradicional zoneamento urbano.

No entanto, em quase duas décadas de prática, os ganhos para a sociedade e o ambiente construído são ainda poucos expressivos, observando-se uma predominância de atuação do setor privado face à ausência de um projeto urbano.

Este artigo¹, com base no caso da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo, discute a fragilidade desse instrumento frente às transformações em curso nesta região em três fases, comandadas pelo interesse do mercado imobiliário.

Palavras – chave: Projeto Urbano; Operação Urbana Consorciada; Operação Urbana Água Branca.

¹ O artigo é também fruto de reflexão propiciada pela pesquisa “Operações Urbanas: entre o poder público e o mercado imobiliário. Conflitos entre plano e realidade”, que vem sendo realizada na FAU-Mackenzie, com fomento Mackpesquisa (2010-2011) e CNPq (2010-2012). A pesquisa é liderada pela Profa. Dra. Eunice Helena S. Abascal e tem como pesquisadores os professores Angélica Benatti Alvim; Cláudia Virginia Stinco; Gilda Collet Bruna; Marcelo de Mendonça Bernardini; Ricardo Hernán Medrano; . Volia Regina Costa; Vladimir Fernandes Maciel e Raquel Cymrot.

Abstract

The urban crisis arising from globalization poses new challenges for the contemporary metropolis complexes, especially when considering the social disparities in the urban site. It is necessary to articulate the logic of the city to forms of spatialization triggered by the global flows, whether material or information and human resources, and at the same time, incorporate the social demands arising from increased poverty and inequality.

The urban design emerges as a counterpoint to all the practices arising from large scale planning advocated in previous decades. Permit introduce a vision with strategic management standards and procedures articulated reflective of a set of actions and instruments that should consider both local potential and the possibilities of transformation of space and contemporary society, an inclusive logical.

In Brazil, the introduction of urban instrument of the Urban Operation [Operações Urbanas] stands out for bringing a contemporary vision of the relationship between plan and urban design. Target areas of OUs are defined on the basis of an intervention strategy in addition to traditional zoning.

However, in almost two decades of practice, the gains for society and the built environment are still a few significant, and we observe the predominance of private sector participation in the absence of an urban project.

This article, based on the case of Água Branca Urban Operation [Operação Urbana Água Branca], São Paulo, discusses the fragility of the instrument regarding the transformations underway in this region in three phases, controlled by the interest in the property market.

Key words: Urban Project, Urban Operation, Água Branca Urban Operation

Introdução

A partir de meados dos anos 1980, a globalização introduz novas demandas e desafios em relação às cidades. A desregulamentação e abertura de mercados, o desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação, a expansão das redes de alta tecnologia, entre outros, reforçam as interdependências e influências mundiais nos espaços locais, reinventando o “espaço-mundo”.

As transformações advindas da globalização incluem mudanças nos padrões de investimento de capital, na localização e organização do setor produtivo e nos fluxos financeiros de capital, e são acompanhadas por movimentos de reforma do Estado em direção ao chamado Estado mínimo preconizado pelo neoliberalismo econômico.

Os efeitos de ampliação das desigualdades sociais e agravamento dos desequilíbrios frente aos processos econômicos mundializados são latentes no contexto da metrópole globalizada. Por um lado, observa-se a perda da capacidade econômica, a diminuição de empregos e de arrecadação econômica introduzindo uma conseqüente degradação territorial dos espaços urbanos. Por outro, a proeminência de um meio urbano, calcado em empreendimentos produtivos complexos, articula-se à redefinição espacial da produção, conferindo às cidades um lugar destacado na nova geografia do mercado internacional (SASSEN, 1998).

As competições impostas pela globalização conduzem a administração local a práticas empresariais envolvendo diretamente o setor privado na produção do espaço urbano. É o que Machado (2003) denomina demanda por uma cidade eficiente, atraente e equitativa, que se apresenta como desafio ao contexto atual.

Nesse contexto de transformação econômica e do papel do Estado, o projeto urbano passa a ser entendido como atuação pública em um segmento da cidade, articulado a uma visão global e à solução de problemas socioeconômicos (LUNGO, 2004).

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988, associada aos princípios de redemocratização, descentralização e implementação da política urbana em nível federal, amplia a competência local, possibilitando aos municípios a introdução de instrumentos contemporâneos e flexíveis de intervenção na cidade.

Instrumentos urbanísticos buscam aliar os desafios decorrentes da globalização tanto do ponto de vista da crise urbana quanto das aparentes vantagens desse novo quadro econômico deflagrado, redefinindo o papel da iniciativa privada na produção do espaço urbano. É nesse contexto que se evidencia a figura da Operação Urbana Consorciada (OU), instrumento cujo objetivo é promover o desenvolvimento urbano a partir da articulação entre agentes públicos e privados, com base em um projeto urbano.

No entanto, em quase duas décadas de aplicação desse instrumento, os ganhos para a sociedade e o ambiente construído são ainda poucos expressivos. Observa-se a desarticulação entre instrumentos face à ausência da definição de um projeto urbano, reforçando conflitos entre plano e implementação, bem como decisões que propõem novos projetos e investimentos para a cidade, motivadas por fratura entre as dimensões técnica e política, revelando uma ação assíncrona e descompassada em áreas alvo de intervenções urbanas concertadas.

Com base no caso da Operação Urbana Água Branca (OUAB), em São Paulo, este artigo discute a fragilidade desse instrumento frente às transformações em curso nesta região. Reflete-se sobre os limites e desafios dos projetos urbanos propostos para esta área, particularmente o Projeto do Bairro Novo, em comparação ao processo em curso, comandado efetivamente pelos interesses do mercado imobiliário.

1. Projeto Urbano: um instrumento mediador da transformação

O conceito de projeto urbano assinala contraposição ao Urbanismo Moderno, modelo preconizado em décadas anteriores, fundado em regras simples, estáveis e imperativas, soluções homogêneas, aonde os planos urbanísticos tinham por objetivo principal controlar o futuro, reduzir a incerteza e projetar a totalidade urbana. Surge na Europa no início dos anos de 1970, como contradição entre projetos arquitetônicos e os planos urbanos de larga escala.

A partir dos anos de 1980, com o enfraquecimento do papel do Estado e a emergência da globalização, a solução aos problemas de acirramento de contradições urbanas atores públicos e privados são estimulados a encontrar forma eficiente de cumprir objetivos visando à coletividade e o conjunto da sociedade. A complexidade e flexibilidade das normas acompanham a diversidade crescente dos territórios. Novos

mecanismos de intermediação entre intervenções públicas e privadas são desenvolvidos em diferentes tipos de consórcios, concessões e subsídios combinados com serviços.

É o princípio de um “novo urbanismo” conforme aponta Ascher (2010), em que o projeto urbano vale-se das oportunidades, ou mesmo das crises urbanas para implementar estratégias de recuperação de segmentos da cidade calcadas em parcerias público-privada. Para Machado (op. cit., p. 92) o “novo urbanismo” surge como uma contraposição ao conjunto de práticas advindas do urbanismo moderno - tais como planos diretores que se propunham a uma prática de planejamento de longa duração. Surge pautado na “gestão estratégica urbana”, ou “projeto urbano”, de procedimentos mais reflexivos, contando com uma multiplicidade de projetos de natureza diversa que devem buscar coerência e articulação entre si levando em conta as potencialidades locais e as possibilidades de transformação do espaço.

O projeto urbano vai além de um desenho urbano para a cidade (PORTAS, 1998). O instrumento deve refletir o dinamismo municipal, ou ainda buscá-lo, incentivar a competitividade entre cidades integrantes da mesma rede e a atratividade de recursos financeiros, contando principalmente com capital privado ou fundos públicos. Esse autor defende que o projeto urbano deve ser elaborado como projeto de execução para o espaço público ou coletivo e conjunto de regras processuais e formais para outros elementos urbanos. O investimento em infraestrutura é um dos requisitos fundamentais à sua viabilização, porém a consciência de totalidade, de conjunto do espaço urbano é imprescindível para o seu sucesso.

Pode ser considerado tanto uma ação concreta como procedimento metodológico. Diferente do urbanismo normativo, seus códigos e procedimentos são produzidos a cada projeto e atuam na forma urbana (TSIOMIS, 1996, apud MACHADO, op. cit., p. 93).

Para Benévolo projeto urbano não se limita a uma ação urbana específica à semelhança de projeto arquitetônico de grande escala, e também não pode ser confundido com projeto de cidade. Esse autor enfatiza que a indistinção entre escala territorial, urbana e escala da construção civil, denominada de “edilícias”, deve-se à redução das intervenções a áreas limitadas ou edifícios isolados, ao mesmo tempo em que a exigência e complexidade do quadro urbanístico aumentam.

A distinção entre intervenções “edilícia” e “urbanística” diz respeito à natureza da encomenda. A primeira refere-se à porção da intervenção que está ao alcance de

diversos operadores públicos e privados. Já intervenção “urbanística” trataria do “conjunto de regras impostas às intervenções edilícias” (Ibid, 2007, p.52). Assim, o Plano Diretor adquire papel de instrumento mediador entre estas duas escalas de intervenção.

Para Somekh e Campos (2005) os projetos urbanos entendidos como “iniciativas de renovação urbana concentradas em determinados setores da cidade”, combinam investimentos e intervenções dos agentes públicos e privados por meio de um plano urbanístico, apoiando-se no redesenho do espaço urbano e arquitetônico, em normas legais específicas e outras articulações institucionais e formas de gestão.

Se conduzidos inadequadamente, os projetos urbanos podem potencializar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea. As soluções efetivas para problemas urbanos questionam a capacidade e limitações que o poder público exerce no quadro da globalização; para tanto devem primordialmente envolver os atores locais, a sociedade civil e diversas esferas governamentais, em busca de novas formas de gestão e capacidade de governança, diminuindo processos de exclusão social (Ibid.)

Na cidade contemporânea cabe à administração pública a responsabilidade da “gestão da transformação”, “sendo que o poder público não deve desempenhar apenas função de “guardião das regras”, deixando para a iniciativa privada a responsabilidade da concepção projetual total (BENÉVOLO, 2007, p.53).

Em um contexto em que o município assume papel central na condução do processo de transformação e desenvolvimento urbano, análises recentes mostram que a descentralização e a contratualização tornaram mais complexas as “regras do jogo”, colocando os atores públicos em situação de cooperação obrigatória e concorrência inevitável. Segundo Guerra (2002) este tipo de dinâmica que envolve a cooperação entre os diversos agentes, permite maior espaço no processo decisório local e possibilita a introdução de inovações na prática das políticas públicas, onde “entra em cena uma pluralidade de atores, de configuração e legitimidade social diversa e as ‘negociações’ adquirem nova visibilidade e legitimidade”.

O projeto urbano não é apenas desígnio acompanhado de desenho. É ao mesmo tempo ferramenta de análise e negociação. O resultado pode ser ambíguo e por sua complexidade e escala, esse instrumento pode acirrar a privatização ou recuperar a essência pública da gestão urbana.

A extrema complexidade dos processos e problemas urbanos impede pensar em total abandono da ação do Estado. A gestão pública contemporânea deve admitir a negociação, não apenas a regulamentação. Deve ao mesmo tempo fazer uso das parcerias público-privadas e conciliar os diversos atores de modo a garantir o benefício coletivo em face do capital privado.

2. Operação Urbana Consorciada em São Paulo

A Operação Urbana Consorciada (OU) é em tese, instrumento urbanístico que introduz uma visão contemporânea de projeto urbano pois propõe um conjunto de medidas sob a coordenação do Poder Público municipal integrando a participação da iniciativa privada - proprietários e investidores privados, moradores e usuários, no objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental de determinado território, cuja degradação decorre do processo de globalização.

Castro (2006) aponta que a OU foi consolidada em 2001 no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) como instrumento destinado a promover transformações urbanas de caráter estrutural, melhorias ambientais e sociais por meio da conjugação de instrumentos e ações coordenadas pelo poder público, com a participação de atores diversos em área delimitada. A recuperação da mais valia advém da aplicação dos instrumentos legais, dos recursos advindos da valorização imobiliária e fundiária resultante da ação do Poder Público e de sua aplicação em obras de infraestrutura urbana, sistema viário necessário ao transporte coletivo, recuperação ambiental e habitação de interesse social, entre outros.

Por meio da implementação da OU é possível alterar o zoneamento e assim implementar um conjunto de medidas e instrumentos normativos de acordo com objetivos pré-estabelecidos, que devem produzir efeitos articulados na transformação do ambiente urbano e de acordo com lógica inclusiva (ALVIM, 2009).

A OUC implica em um projeto urbano definido como um sistema integrado de ações e intervenções em diversos níveis que enfatize o caráter prioritário da regulação pública, submetendo a dimensão privada dos interesses de mercado à natureza

pública articuladora dos objetivos físico-territoriais, socioambientais e econômicos, de sorte que se potencialize o seu alcance transformador e redistributivo. A aplicação adequada desse instrumento permitiria ao Estado promover o desenvolvimento ao alcance do poder municipal, transformando áreas urbanas e combatendo a manifestação da exclusão e da desigualdade.

No projeto urbano decorrente de uma OUC definem-se mecanismos jurídicos para viabilizar a articulação público - privada com participação da sociedade civil. Em tese, sua aplicação deveria incentivar a transformação real da área a partir da suposição de que a iniciativa privada auferirá benefícios e ganhos decorrentes dos efeitos da requalificação proposta, sem, evidentemente, prejuízo da população de baixa renda, que deveria ser prioritariamente favorecida.

Em São Paulo, a OU tem origem anterior ao EC, na década de 1980. Inicialmente o instrumento foi incluído no Plano Diretor de 1985, a fim de promover mudanças estruturais na área central e captar recursos privados. Na década de 1990, foram aprovadas cinco Operações Urbanas: Anhangabaú; Faria Lima; Água Branca; Centro e Água Espraiada.

A aprovação de um novo Plano Diretor Estratégico em 2002 - PDE 2002 – 2012 (Lei nº 13.430), permite a revisão do conceito da OU, propondo um conjunto de nove OUs novas (Carandiru-Vila Maria, Celso Garcia, Diagonal Norte, Diagonal Sul, Santo Amaro, Vila Leopoldina-Jaguapé, Vila Sônia, Jacu-Pêssego e Amador Bueno)², e reafirmando as quatro aprovadas em anos anteriores.

Até a instituição do EC o processo de captura das contrapartidas nas OUs se revelava penoso e demorado para a prefeitura, pois os valores pagos dos Direitos Urbanísticos Adicionais eram recolhidos em uma conta que vinculava a aplicação à aprovação do projeto. Isto fazia com que a edificação fosse implantada antes da ação pública de urbanização, contribuindo para críticas à ambiência produzida.

O CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construção), instrumento de venda de contrapartida de outorga onerosa do direito de construir, previsto no EC (arts. 28 a 30 e 32 a 34), surge como alternativa, pois são títulos livremente negociados e aplicados unicamente na área objeto da operação. Em 2003 os CEPACs

² Em 2010 a Prefeitura de São Paulo e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano trouxeram a público diretrizes e propostas preliminares para outras operações urbanas, ocupando as orlas ferroviárias: Lapa-Brás, Mooca-Vila Carioca e Rio Verde-Jacu e disponibilizou os Termos de Referência para consulta pública.

foram transformados em títulos mobiliários, a partir de alterações executadas na Lei da OU Faria Lima³ (GAIARSA E MONETTI, 2007).

Neste contexto, a partir de avaliações críticas no âmbito da Prefeitura Municipal de São Paulo, particularmente no setor denominado Assessoria Técnica das Operações Urbanas da então Secretaria de Planejamento Urbano (Sempla), um esforço coletivo foi desenvolvido para definir mais claramente as regras de uma nova Operação Urbana e do Projeto Urbano a ser implementado como resultado das negociações público-privada.

3. Operação Urbana Água Branca

O perímetro da OU Água Branca (OUAB) localiza-se entre a área central e o subcentro da Lapa (Zona Oeste). Embora com excelente condição de macro- acessibilidade devido ao sistema viário de porte e presença do terminal Intermodal de metrô e ferrovia, o processo de transformação produtiva ocorrido nas últimas décadas aliado às barreiras significativas (rio Tietê e ferrovia) favoreceu seu esvaziamento e degradação urbana.

A inclusão da região como área potencial de intervenção fora mencionada pela primeira vez no Plano Diretor de 1985 (gestão Mario Covas), mas somente em 1991 (gestão Luiza Erundina), o Projeto de Lei foi elaborado e encaminhado para aprovação.

Castro (op. cit.) sinaliza que no PL a delimitação da região como alvo de OU se justifica particularmente pela ocupação de baixa densidade, com lotes vazios e ou subaproveitados e de vocação para atividades terciárias que poderiam ser atraídas como extensão da área central e do sub-centro da Lapa, beneficiando-se da potencialidade gerada pela acessibilidade local promovida pela linha leste-oeste do metrô.

³ Embora em São Paulo, o uso do instrumento decorre da gestão de Maluf (1997-2000), sua utilização foi aperfeiçoada no governo Marta Suplicy (2001-2004) que permitiu que os CEPACs pudessem ser vendidos a qualquer pessoa, sem vínculo a um empreendimento no perímetro. A Prefeitura passou a gerenciar a emissão desses títulos de forma racionalizada, realizando leilões quando necessário a venda de potencial construtivo, buscando não incorrer na excessiva oferta destes, sobrecarregando as áreas ou dotando-as de imóveis em excesso .

Entre em 1995 e 2008 a OUAB passou por três fases, segundo Moraes (op. cit.) que determinam formas diferenciadas em relação às transformações da região e possibilidades de implementação de um projeto urbano.

- **1ª fase (1995 – 2001): a lei e ausência de projeto urbano**

A Lei nº 11.774 de 1995 instituiu a OUAB estabelecendo diretrizes e mecanismos, prevendo melhorias que seriam detalhadas pelas equipes da SEMPLA e EMURB.

O perímetro de intervenção da OUAB compreende área bruta de aproximadamente 504 ha e foi definido em função dos planos de urbanização elaborado para esta área desde 1970 e do potencial urbanístico identificado (Figura 1).

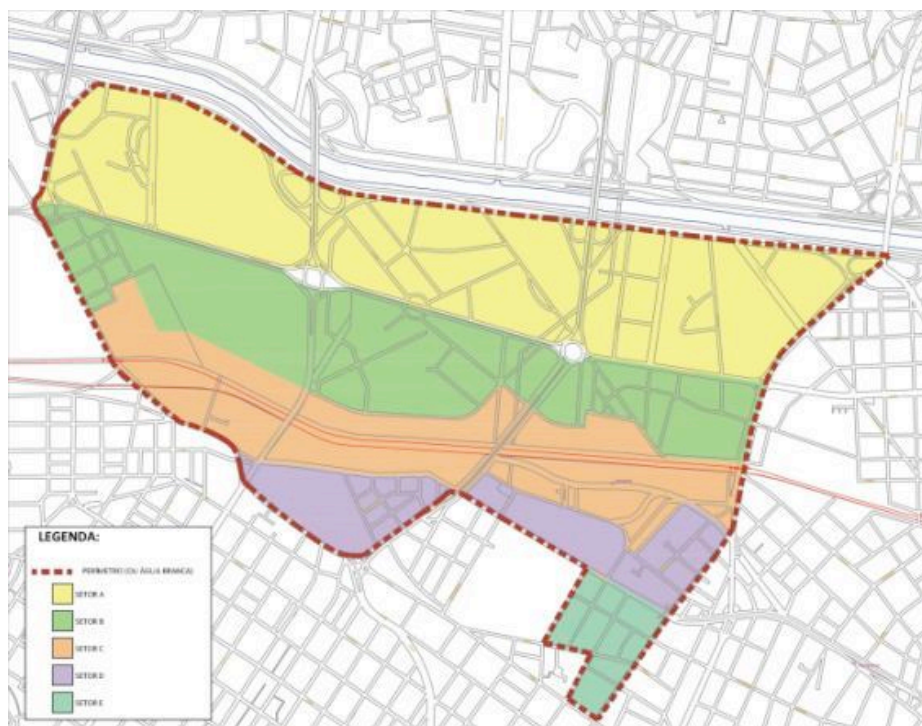


Figura 1: Perímetro e setorização vigente da OU Água Branca.
Fonte: Elaborado por MORAES, 2010.

Os objetivos constantes na lei enunciavam promoção e desenvolvimento urbano, por meio de melhorias na infraestrutura, qualidade ambiental e valorização da paisagem urbana. Foram definidos os seguintes conjuntos de diretrizes: I) uso e ocupação do solo em relação a cada sub-área, de caráter regulador, expressando-se

principalmente pela modificação nos coeficientes de aproveitamento e atribuição de usos ; II) urbanísticas, incluindo sugestões de soluções projetuais para transposição da barreira da ferrovia, implantação de edificações, parcelamento dos terrenos de grandes dimensões, além de diretrizes gerais de implantação; III) para infra-estrutura e serviços urbanos, envolvendo a definição de um conjunto de obras de drenagem (PMSP/SEMPA-EMURB, 1991, p. 2-3, p. 26-30) e um conjunto significativo de obras viárias (Figura 02); IV) e para habitação de interesse social, com a proposta de construção de 630 unidades para abrigar a população favelada na região, estimada em cerca de 2.000 pessoas (Ibid., p. 5).



Figura 2: Diretrizes viárias propostas na OU Água Branca.

Fonte: Participação da iniciativa na construção da cidade, SEMPLA, 2002, p.22 Apud. CASTRO, 2006, p. 124.

Moraes (2010) enfatiza que entre os objetivos principais encontra-se fomentar o adensamento da região, incentivando a ocupação dos vazios urbanos, estabelecendo novos padrões urbanísticos que se contrapõem a então legislação vigente do zoneamento municipal de 1972. Para ele, a maior parte das intervenções previstas se relaciona à redefinição do sistema viário por meio de novas vias, parcelamento das quadras e revisão do sistema de drenagem.

Como forma de captação de recursos para viabilizar a OUAB, estabeleceu-se em lei possibilidades de negociação que previam a “urbanização consorciada” ao utilizar o mecanismo da “outorga onerosa do direito de construir”, prevendo a

concessão do direito de construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento básico, pré-estabelecido na lei de zoneamento para os proprietários mediante contrapartida financeira paga ao Município, estimulando o adensamento construtivo e capitalizando recursos à administração pública.

Para Castro (op. cit.) a viabilidade da OUAB reside primordialmente na utilização da outorga onerosa que permite ao proprietário construir acima dos índices permitidos, constituindo-se nessa primeira fase como o recurso estratégico de transformação da área. Moraes (op. cit.) destaca que dentre os aspectos formais que configuram a Lei da OUAB, a utilização dos mecanismos descritos se justifica pelo fato de esta não ter sido concebida como Operação Urbana Consorciada, não prevendo a venda de CEPAC's como mecanismo de negociação para estímulo dos investimentos dos setores privados.

A gestão urbanística e financeira da OUAB é de responsabilidade do Grupo Gestor do Fundo Especial, formado principalmente por diretores da EMURB e representantes das Secretarias Municipais que coordenam a captação e destinação dos recursos recebidos por contrapartida as concessões urbanísticas na área fim (EMURB, 2009).

Em sua primeira fase não se definiu um projeto urbano capaz de orientar a implantação de conjunto edificado novo, que pudesse ocupar adequadamente a região. Apenas foi definido um esquema de vias realizáveis à medida que o poder público conseguisse atrair a iniciativa privada com a venda do potencial construtivo.

O objetivo da lei da OUAB era definir estoques em proporcionalidade de ocupação que supostamente garantisse a diversificação de uso e ocupação do solo, reequilibrando e transformando a área (MORAES, op. cit.). Visava-se evitar que o mercado imobiliário ocupasse a área restringindo usos.

A lei estabeleceu então uma proporção de estoque de uso residencial a ser vendido- 300.000m² e 900.000m² de outros usos. No entanto, os empreendimentos que têm buscado a adesão da OUAB têm utilizado de relação de proporcionalidade diferente da que pressupôs o plano de intervenção, predominando usos residenciais (EMURB, op.cit.).

Para Castro (op. cit.) embora a Operação Urbana Água Branca tenha se constituído como lei em 1995, poucos resultados foram de fato alcançados até 2001, quando foram introduzidos novos conceitos urbanísticos com a instituição do EC e do PDE 2002 - 2012.

- **2ª fase (2001 – 2004) – novos conceitos e o Bairro Novo**

Em setembro de 2002, com a promulgação do PDE 2002 – 2012 reafirmou-se o interesse da Operação Urbana Água Branca, juntamente com as outras que já haviam sido instituídas como lei.

No caso da OUC Água Branca também se ratificou algumas intervenções viárias propostas na Lei vigente, propondo a interconexão viária entre as Operações Urbanas (propostas e em exercício). (MORAES, op. cit.).

A partir de 2001, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, discute-se no âmbito da Sempla a concepção das OUs com a intenção de criar mecanismos que promovessem os resultados desejados desde 1995, e reafirmados pelo Estatuto da Cidade, principalmente aqueles voltados para o interesse público (Ibid.).

Em maio de 2001, com a publicação da Portaria 132/2001 constituiu-se o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GT) sob coordenação da SEMPLA, com objetivo de reavaliar a OUAB identificando os motivos pelos quais não se atingira o êxito esperado. A análise visava desenvolver um conjunto de resoluções normativas que atraísse o interesse do setor privado à área de intervenção (PMSP/SEMPA, 2002).

As resoluções normativas do GT deveriam definir diretrizes para o estabelecimento de projeto urbanístico abrangente definindo intervenções promovidas e contemplando desejável diversidade de usos (MAGALHÃES Jr., 2005). O projeto preveria a formação de um ambiente onde prevalecessem múltiplos usos e para tanto proporia uma trama viária que reduzisse a dimensão das quadras resultantes do parcelamento gerado pela ocupação industrial, subdividindo quarteirões, favorecendo o desmembramento de lotes e contribuindo para a fluidez no local. Em contrapartida, o poder público municipal regularia investimentos públicos na região, ação que fundamentaria objetivos comuns e coordenados, determinantes para o sucesso do projeto.

Até a aquele momento a OUAB como mecanismo legal se mostrou ineficaz como instrumento para desencadear a aplicação de investimentos imobiliários no perímetro estabelecido. O poder público revelou tímida participação, já que a lei que instituiu essa OU prevê tão somente no seu artigo 18º, a constituição de um fundo (FEAB), e para a sua gestão, criou um conselho composto quase que exclusivamente por diretores da EMURB.

Conforme Moraes (op. cit.), uma das principais atribuições do GT era definir um projeto urbano para a área, reafirmando o entendimento necessário a elaboração destas diretrizes e parâmetros para o êxito da OUAB. As análises feitas por este grupo estabeleceram um conjunto de procedimentos aplicáveis para embasar o desenvolvimento de projeto urbano entre eles: levantamentos que atualizassem informações relativas à área e interesses dos empreendedores imobiliários para o local, de acordo com a metodologia que vem sendo empregada na elaboração de novas Operações Urbanas e, principalmente, a preparação de termo de referência visando à contratação de projeto urbano completo.

O projeto urbano deveria incluir um programa de necessidades atendendo os seguintes aspectos: configuração de espaço urbano contínuo; articulação dos pólos de centralidades identificados no PDE; vinculação com a várzea e marginais do Tietê.

Visava-se ainda a realização simultânea das seguintes atividades: contratação do projeto urbano, com base no Termo de Referência; adequação do texto da Lei nº 11.774 às diretrizes resultantes dos trabalhos acima indicados; constituição de instância de gerenciamento da OU que se incumbiria de coordenar as intervenções e incentivar a utilização dos benefícios propiciados, promovendo as negociações entre poder público e privado.

Os objetivos do projeto urbano eram atrelar os interesses públicos aos interesses reais dos setores privados, sobretudo de potenciais investidores. Desejava-se que as transformações incorporassem a multiplicidade de usos e parcelamento das quadras oriundas de estrutura fundiária industrial remanescente, permitindo melhor mobilidade na infraestrutura viária e introdução de novas áreas verdes e institucionais.

A partir das análises do GT, a SEMPLA reviu a divisão setorial proposta pela lei de 1995 e ampliou o número de setores de cinco para dez subáreas, tomando como critério o reconhecimento das características particulares de cada subárea referente à acessibilidade, tipologias de ocupação e uso do solo (EMURB, 2002). As possibilidades desta nova subdivisão, embora tenha sido adotada somente para estudos, representou importante ferramenta para o Poder Público com orientação das transformações do perímetro de intervenção, visto que permitiu maior reconhecimento das potencialidades da região (MORAES, op. cit.).

Para elaborar um projeto urbano para a área da OUAB e com isto estimular discussões sobre a relação entre plano e projeto, induzindo o mercado para atuar na

região, o IAB e a Prefeitura (SEMPA e EMURB) promoveram o Concurso Nacional para o Bairro Novo em 2004.

A área objeto do Concurso Bairro Novo considerou os grandes lotes até então de propriedade do Grupo Telefônica, mais tarde adquiridos pela Tecnisa.

O objetivo enunciado pela PMSP era de selecionar uma proposta de projeto urbano que auxiliasse na superação dos obstáculos identificados. Esta iniciativa deveria inserir-se no conjunto de ações da municipalidade para o pleno desenvolvimento da região, propondo condições de centralidades novas. Projeto que reorganizasse lotes e quadras por meio de critérios pré-estabelecidos de uso e ocupação do solo, passíveis de acordo junto aos atuais proprietários por meio de “associação”.

O Termo de Referência do Concurso estabeleceu como objetivo que as intervenções fossem propostas em áreas de propriedade pública ou privada, definidas num quadro de áreas abrangidas pelo projeto com estoque disponível de 914.254 m² de área líquida, aproximadamente 85% da área bruta disponível, caracterizando as respectivas propriedades e proprietários.

Para tanto, as propostas de intervenção deveriam considerar os seguintes aspectos de acordo o Termo de Referência (SÃO PAULO, 2004):

- Sistema viário, transporte público e infraestrutura urbana: articulação física e funcional entre a malha viária existente e a proposta; potencialidades representadas pelos planos de modernização e expansão do sistema de transportes em curso (CPTM e METRÔ) e integração física e funcional com o entorno e corredores de ônibus existentes;
- Espaços públicos, questões ambientais e paisagísticas: concepção e articulação de espaços públicos caracterizados como sistema integrado ao conjunto urbano proposto e interface com a região de referência e recuperação ambiental do rio Tietê, considerado um dos principais elementos estruturadores da região;
- Sistemas edificados, em solo privado: desenvolvimento de padrões de urbanização compatíveis com as condições de centralidade da área; novas configurações morfológicas e tipológicas com revisão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação das glebas integrando-as ao tecido urbano circundante, promovendo a melhoria das condições ambientais e paisagísticas.

- **Legislação e Gestão:** elementos de revisão da lei nº 11.774/95 de modo a torná-la compatível com as diretrizes do PDE, propondo novos instrumentos e mecanismos de ação pública municipal, de modo a orientar as parcerias público – privado.

Segundo o Termo de Referência do Concurso o uso deveria ser predominantemente residencial, estabelecendo o percentual de 80%, capaz de integrar equipamentos públicos compatíveis e articular a região à malha urbana existente, favorecendo sua centralidade.

A oportunidade de elaborar um projeto urbano que respondesse a todas estas indagações presentes teóricas atraiu a participação de vários profissionais do Brasil, (58 propostas válidas), sendo escolhido o projeto da equipe de arquitetos Euclides Oliveira, Carolina de Carvalho e Dante Furlan.

Conforme ata da comissão julgadora, o projeto vencedor destacou-se por representar uma expectativa diferenciada em relação a forma de habitar a cidade de São Paulo, opondo-se a tendência dos condomínios verticais com torres isoladas, além de introduzir mecanismos de valorização social e realização de parcerias público-privadas, que no conjunto foi valorizado pelo “bom conceito geral”. Enaltece a vida de bairro, controla a trama urbana com boa escala das ruas, calçadas, galerias, e áreas privativas; propõe boa seqüência de etapas executivas, facilitando a implementação e realização de parcerias público – privadas, para acelerar implantação gradual do novo bairro. As quadras com prédios contíguos de pavimento térreo (seis pavimentos com referência à Barcelona), permitem a participação de empreendedores e construtores de médio porte na construção do bairro (Figura 3). O partido propõe diversidade de escala e edifícios destinados a HIS ao lado dos demais, evitando a segregação. Estabelece escala e volume para espaços privados ao desenhar os espaços públicos e procura configurar ruas e esquinas animadas para uma vida de bairro com mistura de usos e classes sociais. (PMSP, 2004).



Figura 3: Perspectiva Geral do Projeto Vencedor.

Fonte: VITRUVIUS,2004. Disponível em:

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.044/2398>. Acesso em: 10/mai./2010.

No entanto, a sua concretização não se efetivou e a área mais uma vez foi deixada às regras do mercado.

- **3ª fase: desafios para projeto urbano e tendências recentes**

As tentativas de implementação de um projeto urbano para a requalificação do perímetro de intervenção nos moldes do Concurso Bairro Novo, não se concretizaram. Porém, a intenção de orientar a reformulação da lei de 1995 foi mantida nas gestões municipais seguintes propiciando a elaboração de um projeto urbano no âmbito da EMURB e da SEMPLA.

Em 2008, com a aquisição de propriedade da Telefonica pela Tecnisa, reforçou-se a necessidade de elaborar um projeto urbano que orientasse as transformações na área da Barra Funda. A enorme extensão da gleba (25 hectares) – foi identificada pelo Poder Público como um dos principais responsáveis pelas deficiências de mobilidade no perímetro de intervenção devendo ser procedidos os parcelamentos de solo antes de qualquer construção área por parte da Incorporadora. Mediante estas condições iniciou-se um grande ciclo de discussões entre a EMURB e a Tecnisa para a definição da forma de ocupação da gleba e conseqüentemente da área.

Como síntese das proposições definidas pelo Projeto Urbano elaborado pela EMURB estabeleceu-se em 2008 cinco princípios básicos a serem enfrentados: (I) Mobilidade de veículos e pedestres; (II) Reurbanização da Orla Ferroviária; (III);

Habitações populares (HIS e HMP); (IV) Sistemas de áreas verdes associados as drenagens e (V) Recuperação dos referenciais urbanísticos.

Nas ações definidas para implantação do Projeto Urbano tem-se três grupos (I) medidas administrativas, (II) formulação de propostas sem a efetiva espacialização e (III) ações que dependem de definições por meio de outros mecanismos e estudos. A figura 4 apresenta a síntese das proposições do Projeto Urbano elaborado pela EMURB.



Figura 4: Plano Urbanístico Proposto (EMURB, 2009)

Fonte: EMURB 2009.

Até o momento, observa-se que poucas ações práticas foram de fato concretizadas.

Das medidas administrativas, as intervenções relacionam-se à melhoria da mobilidade - reformulação do sistema viário e habitação de interesse social. O projeto prevê a hierarquização e priorização das vias, sendo que foram definidas as áreas necessárias para implantação e a publicação de Decreto de Utilidade Pública para desapropriação de parte delas (DUP 14.317/2008). Foram definidas cinco áreas de habitação de interesse social, sendo que três já foram publicados decretos específicos para a viabilização da sua implantação, estimando-se aproximadamente um incremento de 832 unidades habitacionais.

No grupo que as ações restringem-se a formulação de propostas, tem-se a reurbanização da orla ferroviária e a criação de áreas verdes associadas à drenagem, que não foi tomada nenhuma ação concreta para a sua implantação.

Em último nível de não concretização e clareza da proposta tem-se a questão da valorização dos referenciais urbanísticos, em que nenhum elemento foi previsto no plano, restringindo esta definição ao EIA (Estudo de Impacto Ambiental) contratado. A incompletude do plano quanto aos referenciais urbanísticos perpetram uma ambiente de insegurança quanto a sua valorização, ou ao menos a sua preservação, isto porque além de não haver clareza de como estes referenciais se articularam com as demais proposições do plano, não se pode desprezar que OUAB, independentemente da consolidação do projeto urbano, permanece ativa e as ações do setor privado tem tendido a intensificar-se.

Reflexo desta intensificação nos últimos anos pode ser observado pelo número de propostas aprovadas desde 1995. Entre 1995 e 2004 somente cinco empreendimentos aderiram a OU, e entre 2004 e 2009 houve um salto para mais dezesseis, além de outras sete ainda em processo de aprovação (MORAES, op.cit., p.186)⁴. Em valores absolutos foram consumidos praticamente todo o estoque destinado ao uso residencial, com excedente de aproximadamente 20%, e em relação aos outros usos já foram consumidos aproximadamente 28% do estoque previsto.

Embora haja um claro incremento à área no número de empreendimentos adeptos a OUAB, e por conseqüência na captação de recursos para as melhorias de infraestrutura, pouco se tem feito para a aplicação destes recursos na área, imprimindo assim a falta de articulação desses empreendimentos com a cidade, não refeltindo uma melhor urbanidade e inclusão socioespacial, objeto essencial de um projeto urbano.

Considerações Finais

Apesar das intenções explícitas na política urbana federal de instituir uma Operação Urbana como instrumento de transformação do ambiente construído e, ao mesmo tempo, de inclusão social, os resultados alcançados são praticamente nulos.

⁴ Dos empreendimentos do primeiro período dois foram realizados entre 1995 e 2001, três entre 2001 e 2004. Nos empreendimentos do segundo período a distribuição foi ascendente atingindo o pico no ano de 2007 com nove adesões aprovadas.

No caso da OUAB, o processo em curso sinaliza a prevalência de formas usuais de atuação do setor imobiliário, em que predomina a edificação isolada ocupando o lote, conforme interesses construtivos particulares, em detrimento à qualificação do ambiente urbano como um bem público, um bem da cidade.

Embora os objetivos enunciados pela Lei nº 11.774/1995 fossem incentivar a ocupação das áreas vazias e reestruturar o adensamento com novos padrões de uso e ocupação do solo, atraindo principalmente investimentos dos setores privados, a ausência do projeto urbano como importante instrumento de interlocução entre Prefeitura, empreendedores, proprietários e moradores é um importante problema. O resultado é uma prática desequilibrada que caracteriza intervenções de cunho viário desacompanhadas de intervenções em outras escalas e da articulação com os atores da região, particularmente com a sociedade civil.

Observa-se uma ocupação do solo segundo a lógica do mercado imobiliário, desarticulada de melhorias públicas implementáveis na região. A partir de interesses diversos e adotando tipologias arquitetônicas cujas características possibilitam enunciar hipótese de existência de novos padrões, definidos pela verticalização beneficiada pela compra do direito de construir (outorga onerosa) e por estratégias de marketing, o mercado define a lógica de ocupação do espaço urbano. Esse cenário decorre do aquecimento do setor imobiliário nos últimos anos e afeta particularmente as áreas localizadas em posições estratégicas, aquelas próximas ao sistema viário estrutural, que comportam quantidade suficiente de estoque de terrenos a ser incorporado pelo mercado imobiliário.

Por fim, embora em suas duas últimas fases tenha ocorrido avanços quanto à discussão no âmbito do Poder Público sobre a necessidade de um projeto urbano para a OUAB, observa-se um descompasso entre a gestão pública e a ação do mercado. No âmbito do Concurso do Bairro Novo (sem discutir a qualidade do projeto vencedor) uma proposta de ocupação coordenada para um trecho da área foi premiada pelo Poder Público, e no entanto não chegou a ser implementada, demonstrando o descaso em relação aos concursos e à sociedade.

Na última fase, as discussões e revisões em curso ainda são incipientes, e não estão sincronizadas com as ações do mercado, que vem transformando o ambiente urbano de acordo com os seus interesses, sem uma lógica social inclusiva que deveria estar no âmbito de um Projeto Urbano.

Enfim, o processo observado na OUAB se distancia das intenções de base do que deveria ser um Projeto Urbano: um instrumento de gestão que coordene os interesses públicos e privados - os empreendimentos, as infraestruturas – implementando medidas de desenho urbano com instrumentos de inclusão social, em prol de um ambiente urbano socialmente justo e sustentável.

Referências bibliográficas

ALVIM, A. T. B. Da Desordem à Ordem: é possível? Novas perspectivas ao planejamento urbano no Brasil contemporâneo. In: GAZZANEO, L. M.; AMORA, A. A. (Org.). **Ordem Desordem Ordenamento: Urbanismo e Paisagismo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROARQ, 2009, v. 2, p. 335-359.

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BENEVOLO, Leonardo. **A cidade e o arquiteto**. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.

CASTRO, L. G. R. de. **Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. (Doutorado). São Paulo, FAUUSP, fev. de 2007.

EMURB. “Operação Urbana Água Branca Situação atual e propostas de prosseguimento.” São Paulo, 2009. Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_branca/0004/Apresentação_OUAB_JUL_09. Acesso em 02/set./2009.

GAIARSA, C. M.; MONETTI, E. CEPACs e Outorga Onerosa – Uma análise Comparativa. VII Seminário Internacional Lares. **Anais...** São Paulo, 2007.

LUNGO, M. “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”. In **Cadernos IPPUR- UFRJ**, vol.XVIII, n. 1 e 2, jan.-dez. 2004, p. 11-29.

MACHADO, D., P. B. “Cidade contemporânea e projetos urbanos”. In: SCHCHI, M. C. e BENFATTI, D. (org.) **Urbanismo: Dossiê São Paulo** – Rio de Janeiro. Campinas, Rio de Janeiro: Ócullum Ensaios, PROURB/UFRJ, 2003, pp. 91 – 102.

MAGALHÃES JR., J. “Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição”. *Arquitextos* nº 066.03. São Paulo, 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq066/arq066_03.asp>. Acesso em 07/nov./2009

MORAES, L. G. S. **Operações Urbanas enquanto instrumento de transformação da cidade: O caso da Operação Urbana Água Branca no Município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado, FAUMack, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

PMSP/SEMPA. Operação Urbana Água Branca – Portaria 132 de 8 de maio de 2001. Relatório dos estudos de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa. São Paulo, 2002.

SÃO PAULO. PMSP. “Bairro Novo - Concurso nacional para um Projeto Urbano” Sempla: 2004.

SASSEN, S.. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.

SOMEKH, N.; CAMPOS Neto, C. M.. Desenvolvimento local e projetos urbanos. *Arquitextos*, São Paulo, 05.059, Vitruvius, abr 2005. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470>. Acesso em: 13 set 2010.