



**EIXO TEMÁTICO:**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade      | <input checked="" type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania          |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade     | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade                 | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade |  |  |

## **PROJETOS URBANOS: CONCEITO, FERRAMENTA CRÍTICA DA PRÁXIS - OPERAÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA-JAGUARÉ, SÃO PAULO**

*Urban Projects: concept, praxis critics tool – Vila Leopoldina-Jaguare Urban Operation, Sao Paulo*

*Proyectos Urbanos: concepto, herramienta crítica de La praxis – Operación Urbana Vila Leopoldina-Jaguare, Sao Paulo*

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi (1)

COSTA, Rodrigo Ramos (2)

(1) Professor Doutor, Universidade Presbiteriana Mackenzie, PPGAU UPM, São Paulo, Brasil email: eunicehelena.abascal@mackenzie.br

(2) Mestrando, Universidade Presbiteriana Mackenzie, PPGAU UPM, São Paulo, Brasil email: [arq.rodriigo.ramos@gmail.com](mailto:arq.rodriigo.ramos@gmail.com)



## **PROJETOS URBANOS: CONCEITO, FERRAMENTA CRÍTICA DA PRÁXIS – OPERAÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA-JAGUARÉ, SÃO PAULO**

*Urban Projects: concept, praxis critics tool – Vila Leopoldina-Jaguare Urban Operation,  
Sao Paulo*

*Proyectos Urbanos: concepto, herramienta crítica de La praxis – Operación Urbana Vila  
Leopoldina-Jaguare, Sao Paulo*

### **RESUMO**

*O complexo território da metrópole contemporânea urge inevitável revisão de conceitos e instrumentos investigativos e de ação, a fim de renovar antigos pressupostos, formas de pensamento e modelos consagrados de intervenção. Novos instrumentos distintos de velhas e conhecidas práticas e paradigmas passariam a nortear planos e projetos aptos à mudança de escala, implícita em formulações tais como metrópole, megalópole, metápolis. Para além de medida e ordem de grandeza, as escalas representam a relação entre múltiplos espaços, razão topológica, vizinhança e integração de determinantes sócio-históricos presentes no território. A procura por conceitos e métodos rigorosos de produção de conhecimento urbanístico crítico e inovador leva a perscrutar caminhos, diante da condição de metrópole e suas formas de investigação, e estimulam a pensar em modelos e intervenções para uma cidade-região. Indicam a necessidade de resposta a desafios que incluem atores públicos e privados: o mercado, movimentos sociais, culturas urbanas intervenientes na percepção do significado e valor conferidos ao patrimônio histórico e cultural, em busca da caracterização dos atributos de lugar. O que consiste na singularidade local, em um território pressentido como resultante de separação, fragmentação e dispersão? Nessa linha, o artigo tem por objetivo analisar o plano-projeto para a Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina-Jaguare, São Paulo, comparativamente a transformação operada na área objeto de intervenção pelo mercado imobiliário, a partir da definição histórica de Projeto Urbano. O interesse é compreender múltiplos determinantes do Projeto Urbano presentes no plano que não foi implementado, e as diferenças entre o que o plano previa para o território relativamente à transformação operada pelo mercado imobiliário.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Projetos Urbanos; conceito, práxis; Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguare*

### **ABSTRACT**

*The complex territory of the contemporary metropolis inevitable urge review of concepts and investigative tools and action, in order to renew old assumptions, ways of thinking and established models of intervention. New separate instruments old familiar practices and paradigms to guide plans and would fit the scaling implicit in formulations such as metropolis, megalopolis, metapolis projects. Beyond measure and order of magnitude, the scales represent the relationship between multiple spaces, topological reason, neighborhood and integration of socio-historical determinants present on the territory. The demand for rigorous concepts and methods of production of critical and innovative urban knowledge leads to peer paths, on the condition of the metropolis and its forms of research, and stimulate thinking about models and interventions for a city-region. Indicate the need to respond to challenges that include public and private actors: the market, social movements, urban cultures involved in the perception of the meaning and value conferred to the historical and cultural heritage, in search of the characterization of the attributes of place. What is the local uniqueness in a territory envisioned as*



*resulting of separation, fragmentation and dispersion? In this line, the paper aims to analyze the project-plan for the Urban Operation Vila Leopoldina-Jaguapé, Sao Paulo, compared to transformation wrought in the area subject to intervention by the real estate market, from the historical definition of Urban Design. The interest is to understand the multiple determinants present in the Urban Design plan was not implemented, and the differences between what the plan called for the territory relating to the transformation wrought by the housing market.*

**KEY-WORDS:** *Urban Projects, Concepts; Practices; Urban Operation Vila Leopoldina.*

**RESUMEN:**

*El complejo territorio de la metrópolis contemporánea revisión impulso inevitable de los conceptos y las herramientas y acciones de investigación, con el fin de renovar los viejos supuestos, modos de pensar y modelos establecidos de la intervención. Nuevos instrumentos separados prácticas y paradigmas viejos conocidos para orientar los planes y encajarían la escala implícita en formulaciones tales como metrópolis, megalópolis, proyectos metápolis. Más allá de la medida y el orden de magnitud, las escalas representan la relación entre los múltiples espacios, razón topológica, la vecindad y la integración de los determinantes socio-históricos presentes en el territorio. La demanda de conceptos rigurosos y métodos de producción de conocimiento urbano crítico e innovador lleva a mirar los caminos, con la condición de la metrópoli y de sus formas de investigación y estimular la reflexión sobre los modelos y las intervenciones para una ciudad-región. Indica la necesidad de responder a los desafíos que incluyen actores públicos y privados: el mercado, los movimientos sociales, las culturas urbanas que participan en la percepción del sentido y del valor conferido al patrimonio histórico y cultural, en busca de la caracterización de los atributos del lugar. ¿Cuál es la singularidad local en un territorio concebido como resultado de la separación, la fragmentación y la dispersión? En esta línea, el documento tiene como objetivo analizar el plan del proyecto para la Operación Urbana de Vila Leopoldina-Jaguapé, Sao Paulo, en comparación con la transformación realizada en la zona objeto de intervención por parte del mercado de bienes raíces, de la definición histórica de Diseño Urbano. El interés es comprender los múltiples factores determinantes presentes en el plan de diseño urbano no se implementó, y las diferencias entre lo que el plan llama para el territorio en relación con la transformación provocada por el mercado inmobiliario.*

**PALABRAS-CLAVE:** *Proyectos Urbanos; concepto de la praxis; Operación Urbana de Vila Leopoldina-Jaguapé*

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a relação entre mercado imobiliário e instrumentos urbanísticos visando a transformação induzida do espaço urbano, tais como Operação Urbana e Operação Urbana Consorciada evidencia desconhecimentos e conflitos entre concepção e prática. A denominação “Projeto Urbano” vem sendo incorporada no âmbito do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada, instituído no conjunto de instrumentos definidos pela significativa Lei Federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. As Operações Urbanas Consorciadas conformariam em tese um instrumento essencial e próximo de concepções que alimentam o debate internacional sobre Projetos Urbanos. O artigo discute à luz de uma reflexão sobre a definição consagrada de Projeto Urbano, o plano e projeto urbano propostos para a Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié, apresentado em 2003-4, pela então equipe técnica da SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo, bem como o alcance de sua relação com o instrumento Operação Urbana, frisando os ganhos para a sociedade e cidade previstos pelo plano, comparativamente à transformação experimentada pela área-alvo da intervenção por meio exclusivo do mercado imobiliário. O debate crítico proposto será conduzido por uma reflexão teórica cujo objetivo é a definição histórica de Projeto Urbano (PU), identificando virtudes e eventuais deficiências frente à teoria.

Intervenções urbanas conduzidas por planos e projetos, que se configuram como Projetos Urbanos, parecem reunir chaves de mediação da realidade para, em tese, enfrentar as razões técnica, política e cultural em confronto. Tais forças em conflito que produzem redes de atores e interesses heterogêneos e de variada intensidade enfrentam-se a cada momento e lugar, e expressam diferentes prioridades e instrumentos de ação, a um só tempo, universais e particulares.

A noção polissêmica de Projeto Urbano (NOVICK, 2012) se apresenta como um importante divisor de águas: desde a década de 1970, busca-se a figura do Projeto Urbano como possível mediação das tensões inerentes ao território desigualmente configurado por forças de circulação e a expressão do capital no espaço (SANTOS, 2009); efeitos gentrificadores e promotores de exclusão agregam ao discurso preocupações com inclusão, flexibilidade e equidade socioterritorial, esperando-se dos Projetos Urbanos instrumentalidade para mediar esses temas.

Uma abordagem histórica da noção de Projeto Urbano consiste em importante instrumento para identificar aspectos críticos do embate entre forças e atores sociais, bem como as formas através das quais projetos buscam solucionar urgências de equilíbrio de desigualdades socioterritoriais, com alcance e efeitos diversos. O enfrentamento de escalas e a reconfiguração do território urbano contemporâneo vêm sendo historicamente vinculados a Planos e Projetos Urbanos. A elaboração e mudança da noção de Projeto Urbano demonstram, por hipótese, um movimento histórico no sentido de superar o entendimento do projeto como “simples desenho”, aproximando-o da representação da sociedade e urgências de desenvolvimento local, expressas pela ideia de “projeto complexo”.

O entendimento do alcance, limites e natureza histórica da expressão “Projeto Urbano” é um meio primordial para balizar o que vem sendo praticado como ação induzida de intervenção no território, a partir de conceitos referenciais. O Projeto Urbano deve ser construído socialmente, rompendo limites de uma ação urbana específica em um fragmento do tecido urbano, superando a analogia com um projeto arquitetônico de grande dimensão ou plano diretor,



cabendo o confronto com práticas estabelecidas.

## **2. PROJETO URBANO: UMA NOÇÃO EM BUSCA DE EXPLICITAÇÃO**

A relação entre intervenções urbanísticas fundamentadas em instrumentos e mecanismos de redistribuição em busca de um equilíbrio de forças, envolvendo atores e a participação da sociedade, tendo em vista o desenvolvimento, em suas várias escalas é tema de urgência, e os Projetos Urbanos (PU) vem se demonstrando um meio consagrado como prática recorrente de intervenção, frente às exigências contemporâneas do espaço urbano.

O debate sobre a cidade contemporânea se faz acompanhar de um sentimento de incerteza, diante de um panorama de transformações ainda não dominadas conceitual e pragmaticamente (ASCHER, 2010). O desafio de compreender o fenômeno urbano e elaborar princípios teóricos suficientes e hábeis em guiar a transformação das metrópoles delineia um problema de pesquisa abrangente, não somente para as cidades europeias ou norte-americanas, mas para o mundo ibero e latino-americano, a contar das relações multiescalares que envolvem tanto a cidade global como as especificidades locais.

Nas últimas duas décadas, o ideário urbanístico se fundamentou por alcançar novos patamares de desenvolvimento em cidades estimuladas para o exercício de vocações econômico-sociais e atividades, fruto de planos, diretores ou estratégicos e projetos urbanos, apoiando-se na indução do espaço urbano a se transformar por meio de processos e técnicas da ciência do urbanismo, com o objetivo de alcançar patamares diversos de requalificação, vitalidade e apropriação, incidindo na qualidade de espaços público-privados.

Projetos Urbanos consistem em alvo fundamental, uma vez que constituem e possibilitam, na voz de especialistas e estudiosos, possibilidades de transformação econômica e social por meio de intervenções sobre os urgentes problemas das metrópoles. Os PU poderiam, por definição, articular estratégias projetuais ao desenvolvimento local. É possível que no século XXI, todas as metrópoles venham a enfrentar problemas comuns, entretanto, devam buscar soluções projetuais e territoriais próprias (SECCHI; VIGANÒ, 2011), singularidades que se explicam pelas diferenças de suas estruturas institucionais, sociais, econômicas e espaciais. Se não sabemos como serão as cidades daqui para frente (ibid.), é possível crer – e este é um dos cerne do ideário urbanístico atual – que possamos construí-las por meio do projeto urbano, entendido como o conjunto de ideias, políticas e ações incidentes em um território definido. Através deste posicionamento é possível circunscrever o projeto urbano como objeto de investigação e de reflexão crítica, incluindo um amplo questionamento em torno dos seus elementos intrínsecos e do seu alcance efetivo.

No Brasil, a prática de transformar de maneira induzida o território urbano se pauta por diretrizes e instrumentos urbanísticos que podem ser associados ao desenvolvimento com a intermediação de Projetos Urbanos e Operações Urbanas (estas últimas, instrumento urbanístico associado à prática de PU). Estes procedimentos vêm sendo consagrados e compreendidos em tese como um meio para alcançar essa complexa relação entre urbanismo e desenvolvimento, desde a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei federal 10. 257/2001), e com a exigência de que as cidades de mais de 20.000 habitantes elaborem e apliquem Planos Diretores municipais. É possível enunciar o seguinte problema: seriam as intervenções produzidas a partir desses pressupostos e procedimentos verdadeiros projetos urbanos, ou

resultado de práticas locais que refletem interesses e atores, cujo produto estaria aquém do conceito de PU? Se as cidades enfrentam problemas comuns, e se as definições de PU resultam em noções polissêmicas (NOVICK, 2012), que princípios e variáveis empíricas poderiam consistir em um quadro de definições para a análise crítica de Projetos Urbanos?

### 3. REVISÃO DA LITERATURA: DEFININDO PROJETO URBANO

Projetos Urbanos (PU) vêm sendo propostos e implementados em diversos países e cidades latino-americanos, entre eles o Brasil - a exemplo do Projeto para o Bairro do Recife antigo, Porto Maravilha, na área portuária do Rio de Janeiro - e em vários outros países do continente, inspirados em práticas e ideário urbanístico em circulação. A intervenção paradigmática em Porto Madero, Santa Fé e Rosário, na Argentina, a requalificação da área central e a criação do Distrito terciário de Santa Fé – em México DF, e o Anel Interior de Santiago, a Requalificação da área central e o Bairro Universitário (Bairro BUS), em Santiago, são algumas das intervenções dessa natureza que podem ser destacadas, bem como as Operações Urbanas paulistanas.

O Projeto Urbano vem sendo definido de maneira a se vincular ao desenvolvimento, tal como uma modalidade de Projeto Estratégico, de cunho pragmático por visar efeitos socioterritoriais induzidos, dotado de orientação fundamentada em um senso de oportunidade. Seu objetivo é a elaboração de respostas específicas para cada situação e necessidade urbana enfrentadas em ambiente incerto (ASCHER, 2010), como exercício que procura atingir a máxima certeza quanto aos seus efeitos. Essa definição combina oportunidades ao atendimento de necessidades urbanas específicas, que abrangem desde a ocupação de vazios resultantes da obsolescência industrial ou transformações de uso, bem como de infraestruturas e sistemas de mobilidade (HERCE, 2013). Projetos Urbanos envolvem processos de intervenção e requalificação transformadoras de espaços consolidados, áreas centrais e centros históricos, até intervenções localizadas que atendem a distintas situações urbanas, em áreas novas, periféricas ou precárias. O PU é um tipo de projeto que define soluções e resposta a um conjunto de variáveis: culturais, político-técnicas, econômico-sociais, ambientais, tendo em vista efeitos territoriais (PORTAS, 1990).

Pela abrangência de significados, a definição de PU é uma noção polissêmica (NOVICK, 2012), e historicamente condicionada. PU é um desenho-conceito, ou modo de intervenção, dependente de instrumentos urbanísticos, planejamento e definidor de um projeto conforme o contexto – que tem suas soluções e formas dependentes de condições presentes e futuras, privilegiando, por sua complexidade conceitual, a interdisciplinaridade como método, ao acatar referências conceituais provenientes de vários campos do conhecimento e assim desenvolver novas lógicas de intervenção urbana.

O PU envolve uma necessária relação entre fatores socioeconômico-territoriais e ambientais: adquire consistência apoiando-se em sistemas de gestão, atores e parcerias diversas, uma estratégia integradora de questões urbanas e socioeconômicas, que incidem nas formas de desenvolvimento local. Considera a atuação de múltiplos agentes, público-privados, variando a posição dos autores quanto à prioridade de origem desses atores. Para Lungo (2004), os PU devem ser prioritariamente mediados pela ação pública em atuações sobre um segmento da cidade ou área-objeto, articulada a uma visão global e estimulada pelo reconhecimento dos problemas sócios econômicos aos quais deseja dar resposta, pragmatismo que deve reger a

produção do espaço urbano. Exercício que deve refletir e hierarquizar soluções em escalas distintas, o PU abrange desde a expressão de um espaço globalizado a contingência local, procurando acompanhar as transformações sociais, buscando meios institucionais e instrumentos capazes de gerar os impactos previstos e beneficiar populações locais, consolidar programas de amplo espectro, gerar empregos e outras formas de renda.

É possível dizer que no Brasil e em outros países da América Latina a concepção e implementação de PU acompanham o ideário alinhado pela literatura que vem discorrendo sobre a matéria, e que o definem como consolidação de planos e programas complexos pela dependência a um conjunto de determinantes e objetivos. Nesse universo relacional, os PU dependem de uma gestão, e são compreendidos como processuais. Em vários casos, os PU são mediados por instrumentos urbanísticos onerosos, gerando contrapartidas pagas por empreendedores privados, que tem por finalidade induzir ações de natureza redistributiva para equilibrar desigualdades geradas pelo conjunto de melhorias implantadas e conseqüente valorização fundiária, causas de impactos socioterritoriais nas áreas de intervenções, tais como a gentrificação (SMITH, 1996) - expulsão de populações assentadas na área de intervenção.

No caso brasileiro, entre os instrumentos urbanísticos existentes e que podem cumprir os desígnios mencionados, pode-se citar aqueles definidos pelo Estatuto da Cidade e reafirmados nos Planos Diretores Municipais – a relação entre plano, projeto urbano e instrumentos dá-se de modo processual e contingente, demandando realizações de curto, médio e longo prazo, bem como recursos financeiros, mecanismos e instituições envolvidas, atores, agentes e definição de responsabilidades, institucionais ou sociais (BUSQUETS, 2007). A compreensão da proposta inerente aos PU, bem como a análise crítica de seus efeitos, de seu sucesso ou insucesso do ponto de vista de deflagração de impactos de desenvolvimento local, dependem do entendimento de lógicas e mecanismos de fundo, que articulam desde a concepção do PU, o processo de projeto à implementação, exigindo análise balizada por bibliografia especializada, capaz de prover teórica e conceitualmente sua definição, e analisar a apropriação e a constante reinvenção desses parâmetros qualitativos e seus resultados.

A definição do que é Projeto Urbano e de suas possibilidades efetivas de transformação sócio-territorial vem se desenvolvendo de forma a evidenciar posições distintas e até conflituosas: se, para alguns autores os PU são uma estratégia de dominação mediada pela instrumentalização do planejamento e intervenções (NOVAIS et al., 2006), para seus defensores consistem em um meio para contrapor os efeitos da reprodução do capital e seu aporte territorial. Na literatura especializada, foi possível identificar autores que entendem os PU como práticas adequadas à cidade contemporânea e outros que evidenciam seus efeitos perversos, expressos na maior parte das vezes como uma inexorável injustiça e segregação socioterritorial, efeito de gentrificação (id., ibid.).

A despeito de defensores e detratores, a ênfase atribuída por críticos e arquitetos e urbanistas à questão é indicadora da presença de temática emergente e de interesse, expressa pelo papel contemporâneo da cidade, e relativa à produção do espaço urbano (id., ibid.). Os PU se justificariam a luz de transformações e reconfigurações territoriais geradas pelo curso de fluxos econômicos, que causariam perda de vitalidade e mudanças de uso dos tecidos urbanos, tais como desindustrialização, desconcentração industrial ou esvaziamento de áreas, necessidade de revitalização e densificação. Vincular-se-iam também à formação do espaço influenciado pela globalização e condições endógenas e próprias aos diversos territórios, e na reprodução e disposição extensiva de infraestruturas de transporte e comunicação.



A escala global implica no reconhecimento de um crescente número de atores em jogo, fontes de recursos e de capital para o desenvolvimento imobiliário, e no reconhecimento das características de atuação do conjunto de forças que estão envolvidas, desde a concepção à implementação. Supõe, assim, o recurso a múltiplas competências e técnicas, escalas e processos, de gestão e implementação, envolvendo as dinâmicas e tensões inerentes à participação de agentes e atores diversos.

Roncayolo, Tsiomis & Ziegler (apud Somekh, 2009), definem Projeto Urbano de maneira difusa ressaltando as especificidades da definição, de acordo com o país de origem. Novick (2012) ressalta o caráter histórico das definições. Estes autores propõem uma noção desenvolvida como projeto complexo, que consegue superar intervenções setoriais, promovendo unidade territorial articulando arquitetura e cidade, confirmando a presença de critérios mais amplos. Mario Lungo (2004) define Projeto urbano como programa de intervenções imbricado e possibilitado por Operações Urbanas, caracterizado, sobretudo, pela presença de obras emblemáticas, cuja implementação tem impacto significativo sobre o desenvolvimento urbano e local.

O debate sobre o Projeto Urbano provem das reflexões levadas a cabo sobretudo no continente europeu do pós-guerra. Nesse momento, arquitetos e urbanistas refletiram sobre a importância da cidade como bem cultural, propugnando a não dissociabilidade de arquitetura e cidade (ROSSI, 2001), a valorização de pré-existências e a importância de projetar a cidade conforme suas múltiplas dimensões históricas e escalas. O debate sobre os PU tomou como base de contraponto o Urbanismo Moderno, questionando o modo como este se consagrou como ideário, sendo recrudescido com o fim do segundo grande conflito mundial. Como visão, preconizou a “[...] aplicação de regras simples, estáveis e imperativas, e reprodução de soluções espaciais homogêneas, nas quais os planos urbanísticos tinham por objetivo principal controlar o futuro, reduzir a incerteza e projetar a totalidade urbana” (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011, p.213). A reflexão sobre o Projeto Urbano, ao contrapor-se a um status moderno que deveria ser criticado, postulou os PU como um “novo urbanismo” ou neourbanismo, como foi posteriormente denominado por Ascher (2010), cuja realização deveria envolver atores públicos e privados e parcerias, no objetivo de gerar efeitos de desenvolvimento local, com impacto socioeconômico e territorial.

Ainda segundo Somekh (2009), Ingalina (2001) conceitua o Projeto urbano como um projeto guarda-chuva, considerando o marco da recuperação do Centro Histórico de Bolonha, Itália, na década de 1960. Enfatizando a disposição de o PU representar um conjunto de intervenções integradas (ao partir da teoria da Conservação Integrada (CI) (ZANCHETTI, 2008), envolvendo áreas patrimoniais e outras, sua vocação de integração abrangeria ainda a gestão e forma a promover participação, inclusão social, múltiplos usos, enfrentamento de várias escalas, inclusive a escala de bairro aliada à recuperação do Patrimônio Histórico (CERVELLATI & SCANNAVINI, 1976).

Para Nuno Portas (1998), no entanto, o sucesso de transformações urbanas bem sucedidas seria a definição de um programa de intervenções (SOMEKH, 2009), de um processo de concepção e viabilização econômica, não necessariamente se definindo exclusivamente como desenho urbano e arquitetônico, e muito menos por políticas urbanas mediadas por Planos Gerais e Planos Estratégicos. Mesmo reconhecendo deficiências e críticas possíveis aos Projetos Urbanos e suas formas recentes de relação com o Planejamento, nessa mesma direção, Borja (2003) enumera três vantagens dos Planos Estratégicos: a proposição de um cenário de futuro



para a cidade, vinculando economia, sociedade e um desenho ou esquema territorial – embora esta aliança não seja a regra; definição de um conjunto de projetos e programas estruturados em blocos definidos – linhas estratégicas (clusters, polos empresariais, incubadoras de empresas); a gestão participativa e efetiva implementação do Plano. Projetos Urbanos partindo de Planos Estratégicos se definem como o encontro de objetivos, oportunidades e projetos, relação entre objetivos e ações propostas pelo Plano e oportunidades concretas, sendo a intersecção de ambos os eixos o Plano Estratégico (BORJA, 2003).

No início dos anos de 1970 o esforço teórico e crítico conduziu a definições do Projeto Urbano como um meio capaz de articular projetos e planos urbanísticos, tornando-se instrumento da transformação territorial em escala mais ampla. A partir das críticas elaboradas nas décadas de 1960 e 70, como a de Peter Hall (em *Cidades do amanhã*, 1998), uma reinvenção da cultura do planejamento norteou a definição do “fazer cidade”, com políticas urbanas capazes de orientar e condicionar o funcionamento do mercado imobiliário desregulamentado, reconhecidamente a causa do aprofundamento de conflitos e desigualdades socioterritoriais e ambientais. A partir da década de 1980, com o enfraquecimento do papel do Estado na condução das políticas públicas e emergência do processo conhecido como globalização, a procura por solução aos problemas e efeitos do acirramento de contradições urbanas, e entre atores públicos e privados incita à busca de formas mais eficiente para cumprir objetivos coletivos. A complexidade e a flexibilidade das normas preconizadas pelo Projeto Urbano devem acompanhar a diversidade crescente dos territórios.

Os PU são objetos abstratos (SANTOS, 2009) – proposta projetual ou concepção, que se converte em objeto técnico concreto, implicando no relacionamento e envolvimento com aspectos vários da realidade socioeconômica e territorial, cuja abordagem exige desde gestão, investimentos, parcerias, definindo-se não somente como um desenho, mas desenho informado e diretamente vinculado à possibilidade de desenvolvimento local. O Projeto Urbano, nesta concepção, se define como alvo de múltiplas conexões com aspectos e necessidades reais, conceituando-se por essa razão como projeto complexo.

Como assinala Borja (2003), estabelecendo bases críticas sobre as visões das décadas de 1980 e 1990, mais importante do que fazer do Projeto Urbano instrumento de criação de uma imagem da cidade ou “*citymarketing*”, o papel dos PU é induzir a emergência de uma situação espacial, social e econômica para os cidadãos metropolitanos, não somente para “vender” o território, mas para determiná-lo como possibilidade de vida, conectado às necessidades locais, regionais e globais, ao favorecer a cidadania e intercâmbios com outros territórios e populações. A transformação da definição de PU passa a evidenciar, na medida do curso do tempo, mudanças relativas à forma como se encara a cidade, sua relação com o espaço metropolitano, e como se define o território, como espaço de competição ou de solidariedade e desenvolvimento sustentável, em que as preocupações se voltam não somente à imagem e ao consumo, mas à estabilidade da vida e das relações socioterritoriais.

Caberia às políticas públicas urbanas e ao Projeto Urbano proatividade e flexibilidade, resultando de concepção que vê no desenho urbano um meio para propor espaços adequados à gestão e ao alcance de estratégias, ideias e valores vinculados a um projeto de cidade e ao seu desenvolvimento. Borja (2003) conceitua o Planejamento Estratégico como uma resposta complementar ao plano físico-territorial, uma vez que intervenções e Projetos Urbanos podem se aliar a instrumentos de gestão, a exemplo das Operações Urbanas<sup>1</sup>. Essa associação poderia

---

<sup>1</sup> Operação Urbana se define como um instrumento urbanístico que consiste em conjunto de medidas, sob a

então funcionar como meio de questionamento à limitação, possibilidades e alcance dos planos normativos em se adaptar às rápidas mudanças de oportunidade, a situações de risco e incerteza (ASCHER, 2010) que caracterizam o atual processo de urbanização.

Intervenções em centros históricos em transformação, áreas degradadas, áreas em mudança de uso em periferias reincorporadas à cidade, a exemplo de regiões paulistanas em transformação de uso definem territórios que urgem projetos deflagradores de ações em várias escalas, embora a prática e a observação de diversos casos venham demonstrando que essa articulação ideal pode não se efetivar, indicando dissociação entre plano, projeto e implementação. A identificação das causas dessas clivagens e processos contraditórios consiste em um significativo problema de pesquisa. As dificuldades de articulação entre distintos níveis de planejamento e as condições específicas dos casos e processos em estudo, assim como as prioridades e hierarquias de valor estabelecidas na condução das intervenções, requerem observação e análise atentas, não somente para a definição de modelos ou instrumentos analíticos, como os que se deseja alcançar, que parecem emergir como uma generalidade, mas também motivar novas práticas.

Ao projetar as OU conforme um sistema integrado de ações e intervenções em diversos níveis, enfatiza-se o caráter prioritário da regulação pública, ao submeter a dimensão privada dos interesses de mercado (e corporativos) à natureza pública articuladora dos objetivos físico-territoriais, socioambientais e econômicos, de sorte que se potencialize o seu alcance transformador e redistributivo (ABASCAL et al., 2011).

A presença ou não de um plano mestre, a definição da área de intervenção e de meios e instrumentos urbanísticos através dos quais se dá a gestão do processo de planejamento, as sutis relações dialéticas envolvidas nos processos de participação pública e privada, são temas emergentes na literatura especializada que requerem atenção e refinamento por parte dos pesquisadores que atentem para a questão dos Projetos Urbanos. Outro tema de relevância é a presença ou não, nos diversos processos em curso, de projeto ou de desenho urbano para distintas escalas, a articulação de espaços públicos e privados e sua respectiva qualificação, bem como a relação com o sistema de mobilidade e infraestruturas capazes de provê-lo (HERCE, 2013); constituindo tais critérios categorias analíticas fundamentais. Outra indagação que fornece indícios para o estabelecimento de categorias é de como as áreas-alvo de PU se inserem e articulam com a cidade consolidada e os tecidos urbanos pré-existentes, configurando o que Borja (2003) denomina o “fazer cidade sobre a cidade”.

A mencionada diversidade de escalas envolve desde soluções infraestruturais e viárias de macro articulação com os principais eixos e escoamentos metropolitanos, até projetos ou planos parciais, que definem intervenções em perímetros ou peças urbanas, dependentes de um plano maior, articulando conteúdos de forma complexa (SECCHI; VIGANÒ, 2011). Borja (ibid.) enfatiza ainda que o espaço público não é meramente residual, ou o que resulta da

---

coordenação do Poder Público municipal. Operações Urbanas Consorciadas implicam em OUs, capazes de integrar a participação da iniciativa privada - proprietários e investidores privados, bem como moradores e usuários permanentes, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental. No Brasil, o conceito de Operação Urbana tal qual delineado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) se define como parcerias de natureza público-privado, com o objetivo de promover o desenvolvimento das cidades a partir de ações de planejamento urbano, em nível municipal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). A aplicação desse recurso permitiria ao Estado papel regulador, no objetivo de promover o desenvolvimento ao alcance do poder municipal, transformando áreas urbanas e combatendo a manifestação da exclusão e da desigualdade.

presença conjunta da arquitetura e do sistema viário. Para este autor, é necessário considerar o espaço público como verdadeiro ordenador do urbanismo, seja qual for a escala do Projeto Urbano. Deve o espaço público suportar usos e funções diversas, criar lugares, proporcionando ao mesmo tempo continuidade espacial e diferenciação. A qualidade do espaço público, assinala Borja (op. cit.), é definida pelo desenho dos equipamentos, do mobiliário urbano, sinalização e comunicação e das infraestruturas, consistindo em recursos de integração social. Verdadeiros projetos urbanos deveriam ser capazes de requalificar lugares, dotando-os de meios de mobilidade para promover fluxos humanos a áreas antes esquecidas.

#### **4. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO (2002): A OU VILA LEOPOLDINA-JAGUARÉ E SEU PROJETO URBANO**

A Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguari foi proposta pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2002) e até hoje (2014) não foi institucionalizada e realizada. Sua concepção refletiu um momento singular na administração pública municipal, no qual se refletiu de maneira erudita o papel e o alcance de intervenções urbanísticas dessa natureza, procurando-se reproduzir a vinculação consagrada à época no meio internacional entre PU e Operação Urbana. O caso revela o descompasso entre a atuação do mercado imobiliário que veio avançando na área-objeto da OU com o objetivo de aproveitar oportunidades e o momento vivido pelo País de aquecimento econômico, relativamente à atuação do Poder Público. Apresenta-se como um processo histórico incompleto, interrupção devido à descontinuidade política de uma oportunidade de transformar de maneira induzida uma parte da cidade de São Paulo, utilizando do instrumento Operação Urbana Consorciada, verificando-se uma incapacidade de articulação entre plano, projeto e regulação. Esta clivagem e incompletude é o primeiro indício que embora se tenha chegado a um desenho, e se tenha aventado a articulação deste ao instrumento urbanístico, não houve condições de se dar o passo decisivo ao Projeto Urbano.

A aprovação do Estatuto da Cidade permitiu ao instrumento Operações Urbanas Consorciadas a possibilidade de conceber um conjunto de medidas, sob coordenação do Poder Público municipal, integrando a participação público-privada: proprietários e investidores privados, moradores e usuários permanentes, sob coordenação pública, a fim de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Com essa forma de regulação, assistia-se a uma política de produção do espaço urbano fundamentada na articulação entre plano, projeto urbano e instrumentos urbanísticos regulamentados, capaz de expressar pela mediação do desenho múltiplas demandas, medidas e conteúdos.

Embora a Operação Urbana (OU) tenha sido introduzida no Brasil na década de 1980, particularmente em São Paulo no Plano Diretor de 1985 foi a partir do Estatuto da Cidade que a relação entre plano e projeto é explicitada e valorizada. As OU foram então concebidas como sistema integrado de intervenções múltiplas em níveis e escalas diversos e distintos, enfatizando a importância de uma regulação pública que coordenasse interesses privados e corporativos, evitando por esse meio à produção da cidade pautada exclusivamente na ação do mercado imobiliário. Esse tipo de gestão pública seria a entidade articuladora entre objetivos físico-territoriais, socioambientais e econômicos, de modo a potencializar seu alcance transformador e redistributivo (MONTANDON; SOUZA, 2007).

O projeto urbano no âmbito de uma OUC seria o instrumento como elo articulador da transformação induzida da cidade, possibilitada por incentivos e contrapartidas enunciadas pelo Estatuto da Cidade: modificação de índices urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas de edificação. Essas transformações operadas pelos instrumentos definidos no projeto urbano ao gerarem contrapartidas pagas por empreendedores e resgatadas pelo poder público, resultariam em benefícios revertidos ao programa de melhorias urbanísticas, promovido na própria área. As OU são instrumentos que mediante a exceção à lei de uso e ocupação do solo buscam integrar, por meio do projeto urbano, ações sincronizadas entre poder público municipal e atores privados, desenvolvendo habitação, mobilidade, espaços públicos e áreas verdes.

A área-alvo da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguará delimitou perímetro caracterizado como área em transformação de uso, e no passado foi ocupada por antigas indústrias, também abrigando as instalações da CEAGESP. Encontra-se sob a jurisdição da Subprefeitura da Lapa, região que assiste hoje a transformações advindas da reestruturação produtiva do setor secundário, materializadas pelo abandono das instalações industriais e vacância e disponibilidade de terrenos de área significativa.

A área foi objeto de um plano e projeto prevendo uma transformação sincrônica de várias frentes em seu perímetro, articulando o impacto de verticalização previsto a um conjunto de intervenções e melhorias, cujo objetivo, mediante um compromisso expresso no projeto com a qualidade do espaço total, a singularidade do espaço urbano. Este seria então transformado mediante uma ação pública reguladora, que garantiria o programa complexo previsto pela articulação entre o plano, o Projeto Urbano e a Operação Urbana, induzindo de outra forma as práticas consagradas do mercado imobiliário, ao abordar a região de forma total, com o espaço público funcionando como elo de articulação entre as edificações e a cidade (ABASCAL; ALVIM, 2012).

O Projeto Urbano que deveria acompanhar a Operação Urbana Vila Leopoldina–Jaguará previa transformação da paisagem existente, a partir de um adensamento habitacional diversificado conforme sua localização, modificando relativamente os gabaritos de altura. Esse novo adensamento ocuparia também a área hoje ocupada pela CEAGESP (Central de Abastecimento Geral do Estado de São Paulo). Propunha-se a remodelação do sistema viário, e a construção de pontes sobre os Rios Pinheiros e Tietê para conectar a área a outras regiões da metrópole. O Projeto Urbano não realizado previa uma ampla reestruturação da área de intervenção: adensamento, áreas livres, sistemas de drenagem, distribuição diversificada da verticalização, realizando modificações estruturais e radicais na paisagem existente. O novo complexo viário previa novas ligações com o sistema Anhanguera – Bandeirante a norte da cidade (hoje em construção) assim como a expansão da Avenida Jaguaré e da Rua Alvarenga, bem como a construção de nova avenida paralela à Marginal, ligando a Avenida dos Remédios, a Lapa de Baixo e a Av. Marquês de São Vicente. Articulado ao sistema viário conectando esta área a outras regiões urbanas, um conjunto de espaços públicos integrados por praças, calçadas e áreas verdes contribuía para dar prioridade à escala pedestre.

A eventual Operação Urbana contribuiria também para a remodelação dos principais acessos da cidade, facilitando o escoamento de fluxos de veículos e pessoas, e transformando espaços públicos, ao prever mais dois parques além do Parque Villa-Lobos, distribuindo de forma equilibrada áreas de drenagem e superfícies verdes, para o que a reestruturação infraestrutural seria uma das condições primordiais (PMSP; SEMPLA, 2003). Parte de um plano

mais amplo, o Projeto Urbano propunha um novo desenho que alcançava também a microescala, abrangendo infraestruturas, serviços, habitação, comércio e espaços públicos, ampliando sua ligação a outras regiões da cidade.



Figura 1: Intervenções sincronizadas propostas pelo Plano e Projeto Urbano para a área da OU Vila Leopoldina-Jaguareé.

FONTE: SEMPLA, 2003



Figura 2: Projeto Urbano para a OU Vila Leopoldina-Jaguareé.

FONTE: SEMPLA, 2003

Na ocasião da mudança de gestão municipal (2005) o Projeto Urbano não foi levado adiante e a OUC Vila Leopoldina-Jaguareé não foi instituída por legislação específica, conforme se previa no PDE – 2002 - 2012. Hoje (2014) se observa uma verticalização residencial na área





intensificada, e a realização de empreendimentos imobiliários, principalmente condomínios residenciais introvertidos e quase autônomos, cujo perfil enfatiza um expressivo conflito, entre um espaço transformado à luz de um Projeto urbano não implementado e a rápida transformação da paisagem acarretada pelo avanço da construção.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo enfatizou o descompasso entre a conceituação e a percepção histórica da noção polissêmica de Projeto Urbano e sua práxis, no âmbito do Urbanismo, no Brasil. Verifica-se uma apropriação do ideário relativo ao Projeto Urbano e suas relações com o planejamento, eivada pelas especificidades da cultura brasileira do Urbanismo, que expressa uma tensão entre a cultura da administração pública municipal na conduta das questões do espaço urbano e a esfera pública, a incorporação do ideário urbanístico em circulação e as práticas consagradas de ação do mercado imobiliário.

A abordagem do caso da malograda Operação urbana Vila Leopoldina-Jaguapé, em São Paulo, retrata essa tensão, indicando as formas como o ideário urbanístico em circulação passa a esfera da administração pública, por via das equipes técnicas em ação em determinados momentos da história e das decisões políticas, que priorizam e hierarquizam a execução de planos e projetos. Indica que o Urbanismo e o planejamento urbano são parte de um processo de conjunção de determinantes, atores e forças técnico-políticas que prevalecem, pendendo aos interesses de grupos específicos.

Esse descompasso entre os interesses público e de Estado, e a forma como as sucessivas administrações públicas se relacionam ao jogo de forças de quem ganha e quem perde, fazendo com que os interesses circunstancialmente se alinhem a formas de pensamento e práticas que procuram instituir, podem explicar porque a clivagem entre plano e realidade. Explicam ainda por que a transformação do espaço urbano se traduz sempre na conjunção desse esforço de equilibrar forças em atuação, e pela maneira como as esferas administrativa e política se relacionam às forças econômicas e grupos de interesse atuantes, representadas por empreendedores e investidores do setor imobiliário.

A práxis urbanística historicamente condicionada por esse conjunto de forças avança à medida que rupturas tais como a compreensão do processo de forma reflexiva supere a cultura reinante entre as instituições envolvidas com planos e projetos, como parece indicar o caso de elaboração pela equipe técnica da SEMPLA, em 2003-4, do Plano para a não executada OU Vila Leopoldina-Jaguapé, situação que pode então arejar a concepção de técnicos a partir de um debate realizado que alimentou a formulação do então plano e estudo técnico que apresentamos.





## REFERÊNCIAS

- ABASCAL, Eunice Helena; ALVIM, Angélica A. T. Benatti. KATO, Volia Regina C. "City as a public space: considerations on the urban projects role in target areas of Urban Operations in São Paulo. In: 15th International Planning History Society Conference. São Paulo, FAU USP, 2012.
- ABASCAL et al. *Operações urbanas entre o poder público e o mercado imobiliário: conflito entre plano e realidade*. Relatório Técnico de Pesquisa. São Paulo, Mackpesquisa, 2011.
- ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi. *A recuperação urbana de Bilbao como processo dinâmico e polifônico*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- \_\_\_\_\_ & ZYLBERSTAJN, Breno E. Puerto Madero, Buenos Aires: formação e implantação do porto - genealogia de um projeto insígnia. In: CAMPOS NETO, Candido Malta ET AL. *A cidade iberoamericana: história, cultura e urbanismo. Passagens do ideário urbanístico entre Buenos Aires, Rio de Janeiro e São Paulo*. São Paulo, Mackpesquisa, 2011. Relatório Técnico de Pesquisa
- AGUILAR, Adrian Guillermo (coord.). *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y en otros países*. México DF, UNAM/Cámara de Diputados, 2004.
- ASCHER, François. *Novos princípios do Urbanismo*. São Paulo, Ed. Romano Guerra, 2010. Tradução Nadia Somekh.
- BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- \_\_\_\_\_. "La ciudad mundial". In: Memória do Encontro Centro XXI. São Paulo, Associação Viva o Centro, 1995.
- BUSQUETS, Joan. *Cities: 10 Lines — A New Lens for the Urbanistic Project*. Harvard Graduate School of Design, 2007.
- ESTATUTO DA CIDADE. Lei Federal no. 10.257/2001. Disponível em <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/download/Estatuto%20da%20Cidade.pdf>.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- VALLEJO, Manoel Herce. *El negocio del territorio: Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Alianza. 2013
- INGALINA, Patrizia. *Le Projet Urbain*. Paris, PUF Paris, 2001.
- LUNGO, M.; SMOLKA, O. M. *Macroproyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas*. Land Line Newsletter, Lincoln Institute, v. 14, n. 4, 2002.
- LUNGO, Mario (forthcoming). *Grandes proyectos urbanos. Una revisión de casos latinoamericanos (Large urban projects: A review of Latin American cases)*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2004.
- LUNGO, Mario; SMOLKA, Martim. "Land Value and Large Urban Projects (Land Lines Article) the Latin American Experience". In: Lincoln Insitute of Lan Policy. Land Lines: January 2005, Volume 17, Number 1.
- MALTA CAMPOS, Candido. *Visões da cidade no pensamento brasileiro e iberoamericano*. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2001.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Operações Urbanas. Anais do Seminário França-Brasil/Ministério das Cidades*. Brasília, Ministério das Cidades, 2009.
- MONTANDON, Daniel Todtmann & SOUZA, Felipe Francisco de. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas*. São Paulo, Ed. Romano Guerra, 2007.
- PORTAS, Nuno. "L'Emergenza del Progetto Urbano". In: Revista Urbanística, 110, 51-67, Roma, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Tendências do urbanismo na Europa". In: Óculum nº 3 (vol. I). Campinas, FAU PUC-Campinas, março de 1993, p. 6-13.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei de Zoneamento, uso e Ocupação do solo Lei nº 13.885, de 25 de Agosto de 2004*.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.430. *Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Diário Oficial da Cidade de São Paulo [14/09/02, Folha 1], 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SEMPA – Secretaria Municipal de Planejamento. *Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguará. Edital de Contratação, Termos de Referência e Primeira Etapa do PRIOU – Caracterização do Território*. São Paulo, SEMPA, 2003.



III ENANPARO

III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo  
**arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva**  
São Paulo, 2014

---

SECOVI São Paulo. Geosecovi. Disponível em <http://www.secovi.com.br/index.php>, acesso em 10 de maio de 2010.