



**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 |  |  |

## **OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA – DIFERENTES EXERCÍCIOS DE CRIAR PAISAGEM**

*Urban Operation Agua Branca – different exercises of urban landscape.*

*Operación Urbana Agua Branca - diversos ejercicios de crear paisaje*

BARBOSA, Eliana Rosa de Queiroz (1)

(1) Mestre, Doutoranda da Universidade Presbiteriana Mackenzie, PPGAU UPM, São Paulo, Brasil email: queirozeliana@hotmail.com



## **OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA – DIFERENTES EXERCÍCIOS DE CRIAR PAISAGEM**

*Urban Operation Agua Branca – different exercises of urban landscape.*

*Operación Urbana Agua Branca - diversos ejercicios de crear paisaje*

### **RESUMO:**

*Pretende-se avaliar criticamente os diferentes projetos pelos quais a área da Operação Urbana Água Branca foi submetida, bem como avaliar sua contribuição para a construção da paisagem contemporânea.*

*Seguindo a metodologia proposta por Carl Steinitz (2012), o roteiro de perguntas referentes aos Padrões de Mudança, Impacto e Decisão foi utilizado.*

*Levantou-se o histórico das abordagens do Planejamento Municipal e do desenvolvimento da Operação Urbana Água Branca, avaliando e confrontando a análise realizada ao novo projeto, com a aprovação da Nova Lei da Operação Urbana Água Branca, realizada no final de 2013.*

*Inicialmente abordou-se a Lei Original da Operação Água Branca (1995), posteriormente o projeto Olímpico de Paulo Mendes da Rocha (2001), o concurso Bairro Novo (2004) e os diferentes projetos que culminaram na Revisão da Operação e no novo texto de Lei (2013).*

*Entende-se que a nova versão da Operação contém importantes avanços no entendimento e na modificação da paisagem urbana, guiada pelo desenho urbano, ainda que alguns dos objetivos econômicos tenham se sobreposto aos ambientais e sociais em seu processo de elaboração, discussão e aprovação, como forma de garantir a sua viabilidade e a efetiva transformação da paisagem que se pretende atingir. Resta-nos, a partir de agora, aguardar seu resultado espacial e as futuras análises dessa paisagem, ainda em constante transformação.*

**Palavras-Chave:** *Operação Urbana, Operação urbana Água Branca; criação da paisagem*

### **ABSTRACT**

*We intend to critically evaluate the different projects that the area of Água Branca Urban Operation was submitted and assess their contribution to the construction of the contemporary landscape. Following the methodology proposed by Carl Steinitz (2012), script questions for the Patterns of Change, Impact and Decision was used. First the historical approaches of the Municipal Planning and Development of Urban Operation Água Branca were tackled, evaluating and comparing the analysis to the new project, with the approval of the New Law of Urban Operation White Water held in late 2013. Initially the Original Operation Água Branca Act (1995) was addressed, later the Olympic project Paulo Mendes da Rocha (2001), the contest Bairro Novo (2004) and the different projects that culminated in the Review of Operations and the new text law (2013). It is understood that the new version of Operation contains important advances in understanding and changing the urban landscape, guided by urban design, though some of the economic objectives have overlapped the environmental and social in its preparation, discussion and approval, as way to ensure its viability and the effective transformation of the landscape to be achieved. It remains for us, from now, awaiting his space results and future analyzes of this landscape, still in constant transformation.*

**Keywords:** *Urban Operation, Água Branca Urban Operation; urban landscape*



### **RESUMEN**

*Tenemos la intención de evaluar críticamente los diferentes proyectos que se presentó y evaluar su contribución a la construcción del paisaje contemporáneo de la zona de Urban Operación Água Branca. Siguiendo la metodología propuesta por Carl Steinitz (2012), se utilizaron preguntas de script para los patrones de cambio, de impacto y de la Decisión. Investigar enfoques históricos de la Planificación y Desarrollo Urbano de la Operación White Water Municipal, evaluando y comparando el análisis para el nuevo proyecto, con la aprobación de la nueva Ley de Urbanismo Operación Blanco del Agua, celebrado a finales de 2013. Dirigida Inicialmente por la Ley original (1995), más tarde, el proyecto olímpico Paulo Mendes da Rocha (2001), el concurso de Bairro Novo (2004) y los diferentes proyectos que culminaron en la Revisión de Operaciones y el nuevo texto Derecho (2013). Se entiende que la nueva versión de Operación contiene importantes avances en la comprensión y el cambio del paisaje urbano, guiada por el diseño urbano, aunque algunos de los objetivos económicos han solapado el ambiental y social en su elaboración, discusión y aprobación, en su manera de asegurar su viabilidad y la transformación efectiva del paisaje a alcanzar. Nos queda, a partir de ahora, a la espera de sus resultados espaciales y los futuros análisis de este panorama, todavía en constante transformación.*

**Palabras clave:** Operación Urbana, Urbana Operación Agua Blanca; creación de paisaje

## INTRODUÇÃO

A Operação Urbana Água Branca se trata de uma área de intervenção urbana na zona noroeste de São Paulo, na qual, através do instrumento urbanístico Operação urbana, pretende-se guiar a transformação da paisagem urbana da área.

A área em questão, compreendendo os bairros Água Branca e Barra Funda, apesar de apresentar grande parte dos seus tecidos ocupados por usos considerados transitórios, ligados ao setor logístico em ascensão, também apresenta núcleos predominantemente residenciais, com tipologias horizontais tradicionais – a casa ou sobrado geminado –, bem como o patrimônio industrial dos séculos XIX e início do Século XX, que fazem parte da importante memória patrimonial paulistana e podem ser incorporados à futuras propostas. Assim, parte-se do entendimento de que um projeto para a área com preocupações acerca da paisagem urbana deve respeitar quadrantes morfológicos, partindo da análise do tecido urbano existente para a elaboração de propostas futuras.

O quadro referencial elaborado por Carl Steintz (2013), para lidar com contextos geográficos complexos, estabelece um roteiro de perguntas como fio condutor da análise de propostas. Assim tem-se:

<b>Padrões de mudança: Como a área será alterada?</b>
Quais mudanças são previstas para a região?
Essas mudanças estão relacionadas ao crescimento ou declínio?
As pressões de mudança estão vindo de dentro ou de fora da área?
<b>Padrões de Impacto: Quais modificações a mudança irá causar?</b>
As mudanças são vistas como prejudiciais ou benéficas? Para quem?
São vistas como sérias? São Irreversíveis?
<b>Padrões de decisão: Como a área deve ser modificada?</b>
Qual é o principal propósito do estudo? Ação Pública? Lucro Financeiro? Avanço científico?
Quem são os principais atores? São eles públicos ou privados? Suas posições são declaradas? Eles estão em conflito?

Quadro1: Roteiro dos Modelos de Mudança, Impacto e Decisão, Steintz, 2012.

Para viabilizar a abordagem à Operação, levantou-se o histórico de iniciativas para a área no Planejamento Municipal e o desenvolvimento da Operação Urbana Água Branca, desde sua aprovação inicial a aprovação da Nova Lei no final de 2013. Na primeira parte o projeto inicial será avaliado, bem como as tentativas de implementação de diferentes exercícios projetuais para seu desenho urbano. A segunda parte trata do processo de revisão da operação, da definição de um projeto urbano baseado em desenho urbano e os desvios e interferências pelas quais o mesmo passou. Na terceira e última parte, o projeto de lei aprovado é avaliado e confrontado com as experiências anteriores.

## 1 OPERAÇÃO ÁGUA BRANCA – HISTÓRICO.

Ignorada pelos planos da cidade até a década de 1970 e caracterizada pelo uso industrial tanto no PDDI de 1971 quanto em sua posterior lei de zoneamento de 1972, foi a partir do plano diretor de 1985 – não aprovado – que a área entre a Lapa e a

Barra Funda, ao sul do rio Tietê, passa a ser citada como potencial nova centralidade, dadas as características de sua ocupação e as dinâmicas de pulverização do setor industrial pelo estado.

A proposta para o Plano Diretor da cidade realizada em 1985 trouxe pela primeira vez a figura das Operações Urbanas, como uma solução para a atuação indireta do poder público nos processos de urbanização, incentivando a promoção de parcerias público privadas mediante concessões, com o intuito de minimizar os gastos públicos e viabilizar a implantação de infraestrutura por parte de atores privados, promovendo a construção de habitação de interesse social, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos e direcionar, induzir transformações (Castro, 2006).

Assim, a Operação Urbana Água Branca caracteriza-se como a primeira iniciativa pública contemporânea de indução da transformação desse território, observando a alteração de suas dinâmicas.

Elaborada pelo executivo no início dos anos 1990, foi instituída pela Lei 11.774 de 18 de maio de 1995 e caracterizou-se por um conjunto integrado de intervenções, então coordenadas pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), visando promover o desenvolvimento equilibrado da região e alcançar transformações urbanísticas através de parcerias público-privada (1), tendo como objetivo promover o desenvolvimento urbano e melhorar a qualidade de vida dos atuais e dos futuros moradores da área, promovendo valorização da paisagem urbana, a melhoria da infraestrutura e da sua qualidade ambiental (PMSP, 1995). Para tanto, a Operação em sua concepção, assim como outras Operações Urbanas do mesmo período, trouxe um programa de obras para ampliação do sistema viário e drenagem da área, além de determinar estudos para o parcelamento das grandes glebas ali existentes.

Como objetivos específicos, pretendia-se ampliar os espaços públicos e equipamentos coletivos e incentivar a ocupação de áreas vazias inseridas no perímetro. Suas diretrizes urbanísticas estavam relacionadas à promoção do adensamento populacional, ao assentamento de população ali residente em áreas informais, à otimização do transporte público existente, à implementação do sistema viário local e à viabilização da implantação e melhora do sistema de drenagem. Ainda estava previsto proporcionar padrões ambientais e paisagísticos adequados, áreas de convívio.

Mediante solicitação da iniciativa privada (proprietários e empreendedores) a lei previa modificação e características do parcelamento, uso e ocupação do solo, concessões onerosas de vias aéreas e subterrâneas, regularização de construções, autorização para realização de obras e serviços em áreas públicas, incluindo áreas ocupadas por assentamentos subnormais e propostas de desapropriações para integração de empreendimentos imobiliários. A aprovação das solicitações seria feita por Câmara Técnica coordenada pela EMURB, da qual participariam diversas

---

<sup>1</sup> Texto da lei disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas\\_on\\_line/legislacao/index.php?p=7852](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7852)

Consultado em 20 de fevereiro de 2014, às 22h50.

secretarias da gestão municipal, em processo de análise caso a caso dos projetos. A gestão financeira do Fundo da Operação seria realizada por comissão composta por sete membros nomeados pelo prefeito.

Para viabilizar o restauro do patrimônio industrial e ferroviário tombado existente na área, foi prevista a transferência de potencial construtivo dos mesmos para imóveis fora da área.

O programa proposto pela Operação consistia num estoque de área construída máxima computável de 1.200.000m<sup>2</sup>, sendo 300.000 m<sup>2</sup> (trezentos mil metros quadrados) destinados a uso habitacional e 900.000 m<sup>2</sup> (novecentos mil metros quadrados) destinados a usos não habitacionais, passíveis de utilização nas cinco subáreas dentro do perímetro da Operação.

As contrapartidas para o uso do potencial construtivo excedente poderiam ser financeiras, calculadas com base nos valores de mercado do terreno em questão e integrando-se ao Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca – FEAB, em bens imóveis contidos dentro do perímetro da Operação e em obras públicas, sendo definidas mediante propostas apresentadas para a Comissão Normativa de Legislação Urbanística da Secretaria de Planejamento. Caso aceitas, as propostas e contrapartidas seriam viabilizadas e legalizadas mediante certidões expedidas pela Secretaria de Planejamento (SEMPLA).

Estudos de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) e de Impacto de Vizinhança (EIA) estavam previstos apenas para casos de grandes empreendimentos imobiliários e equipamentos coletivos.

Dentre o proposto inicialmente para a Operação, destacam-se alguns aspectos: o caráter e a ambição do programa proposto, o modelo da operação e a ausência de plano urbanístico.

A análise do programa proposto para a Operação já demonstra as contradições iniciais entre os objetivos e os meios propostos. O objetivo de criação de uma nova centralidade voltada o setor terciário avançado se sobrepõe ao de adensamento populacional da área, como vemos pela distribuição do potencial construído acrescido dividido entre os usos não-residencial e residencial. A ambição desse programa proposto, entretanto, não se concretizou. Em meados da década de 1990 o país – e consequentemente a cidade – ainda não apresentava estabilidade econômica suficiente para a recuperação do mercado imobiliário, necessária para impulsionar tais cifras. Recordemos que no mesmo ano outra Operação Urbana foi lançada, a OU Faria Lima. Competindo pelos mesmos investidores num mercado ainda deprimido, a Operação Urbana Água Branca não foi capaz de captar a atenção de investidores por cerca de dez anos. Até 2005, apenas 0,5% do estoque de área computável excedente havia sido consumido pelo mercado<sup>2</sup>.

---

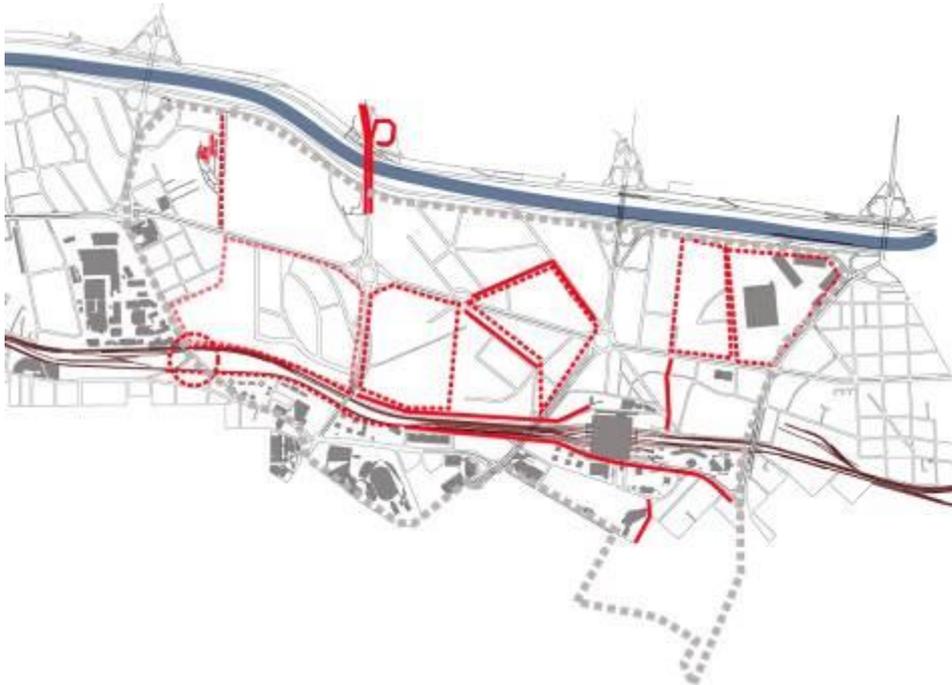
<sup>2</sup> De acordo com a análise do Estoque de área adicional consumido até dezembro de 2013, apenas duas operações foram realizadas entre 1995 e 2005, sendo a primeira realizada em 1998. A planilha completa encontra-se disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/ouab/ou\\_agua\\_branca\\_estoque\\_consumido\\_08\\_01\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ou_agua_branca_estoque_consumido_08_01_2014.pdf)

Consultada em 21/02/2014, as 00h18.

O modelo proposto para a Operação com o envio de propostas pode não ter atraído os empreendedores num primeiro momento, dada a relativa obscuridade das regras de atuação na Operação, provocada pela elaboração de diretrizes e objetivos genéricos e a oferta de múltiplas formas de contrapartida.

Dentre os destaques, sem dúvida que o mais relevante é a ausência do plano urbanístico. A lei da Operação elencava, além das diretrizes, apenas um cardápio de obras e suas desapropriações - algumas previstas desde a década de 1970, como a ponte sobre o Rio Tietê - o que por si só não foi capaz de garantir o alcance dos objetivos propostos, principalmente os referentes à valorização da paisagem urbana e à integração entre as malhas e tecidos urbanos existentes e o entorno, como se pretendia.



1: Mapa das obras inicialmente previstas para a Operação Urbana Água Branca. As linhas cheias representam obras completadas, as linhas pontilhadas as obras e intervenções não realizadas. Fonte: elaborado pela autora, 2014.

Em 2001, com a elaboração do projeto de lei do Plano Diretor Estratégico, que seria aprovado no ano seguinte, novas diretrizes foram traçadas para as Operações Urbanas existentes, aliando-as às Novas Operações propostas. Assim, como afirma Magalhães (2005), tornou-se necessário adequar seus objetivos e métodos aos objetivos elaborados para o eixo de transformação configurado pelas Operações Diagonal Norte - Água Branca - Centro - Diagonal Sul.

Para tanto foram criados Grupos de Trabalho Inter-secretariais (GTI) coordenados pela SEMPLA então sob a gestão do Arquiteto Jorge Wilhelm, cujo objetivo era estabelecer análises críticas e projetos urbanísticos preliminares para as áreas das operações (Salles, 2005). No caso da Operação Água Branca, o GTI tinha como diretriz a elaboração do parcelamento das grandes glebas, a fim de promover o uso misto, garantir a fluidez do viário local, tendo no projeto o elemento que garantiria o

cumprimento dos objetivos coletivos através da construção de infraestrutura mediante investimentos privados. Magalhães (2005) elenca a lista dos trabalhos realizados pelo grupo (Portaria 132/2001) para a realização da avaliação de resultados na OUAB. Destacam-se:

- Análise imobiliária e urbana, prevendo análise de predominância de usos e das características morfológicas da área.
- Preparação de termo de referência de projeto urbano único, tendo a ferrovia como eixo estrutural, prevendo articulação da área com as outras centralizadas apontadas pelo Plano Diretor, vinculação da área com o Rio Tietê e o estabelecimento de um programa de acordo com a demanda da região, destacando o parcelamento compulsório como um dos instrumentos do Plano Diretor passíveis de serem utilizados.

A análise realizada embasou o projeto da Vila Olímpica realizado em 2002, para a candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos de 2012, de autoria do Arquiteto Paulo Mendes da Rocha e associados, descartado no ano seguinte (Neto, 2006).



2: Projeto Vila Olímpica, de Paulo Mendes da Rocha e Associados. Fonte: Magalhães, 2005.

Ainda em 2002, o então novo Plano Diretor Estratégico foi aprovado, trazendo diretrizes gerais para o desenvolvimento da cidade, das operações existentes e futuras, além de outros instrumentos urbanísticos passíveis de serem aplicados na área. As Operações Urbanas na cidade passam a configurar um grande eixo de desenvolvimento, localizado ao longo de rios e ferrovias, com o objetivo de criar novos e contíguos vetores de transformação.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que o Plano Regional da recém-criada Subprefeitura da Lapa é elaborado, é lançado pela Sempla, ainda sob a gestão de Jorge Wilhelm, um concurso de projeto urbano, contemplando propostas de

desenvolvimento para a área da Operação e plano urbanístico chamado Bairro Novo (3), com o mote: “Como deve ser o bairro ideal para morar em São Paulo no século XXI?” (PMSP, 2004).

Foram inscritos 127 projetos, envolvendo cerca de 700 profissionais de todo o Brasil, além de renomados urbanistas estrangeiros, que resultaram em 58 propostas válidas (NETO, 2006).

Considerado um ponto de inflexão no pensamento do urbanismo na São Paulo contemporânea, em que se contava com a elaboração de um “projeto urbano onde os elementos edificados não devem assumir isoladamente o papel de protagonistas” (4) - o concurso Bairro Novo pretendia adaptar a Operação Água Branca às novas demandas e dinâmicas do mercado imobiliário paulistano – então demonstrando sinais de recuperação – e às possibilidades trazidas pelos novos instrumentos previstos no então novo plano diretor, mediante projeto urbano que não apenas contemplasse plano de ação, mas redefinissem a malha urbana e a estrutura fundiária, estabelecendo sua nova morfologia urbana, a partir de área que concentrava duas grandes glebas de propriedade pública (ocupadas em concessão) e privada (então propriedade da empresa Telefônica). Foi a primeira iniciativa desse caráter, promovida pelo poder público e com a finalidade de lidar com a forma urbana, desde o Plano de Avenidas da década de 1930 e suas definições formais para a área central e outros eixos estruturantes então propostos para a cidade.

O edital reconhecia que a Operação Urbana Água Branca, apesar de ter estabelecido com sucesso sua viabilidade financeira, não a vinculou a priori um programa de obras, nem a um projeto de mudança real da área. O estabelecimento de um plano urbanístico com programa previamente determinado (cerca de 80% da área edificada seria de uso residencial, em oposição ao programa inicialmente proposto na Operação) deveria ser, portanto, “fio condutor do processo de reurbanização da área e instrumento de interlocução efetivo entre a Prefeitura, os empreendedores, os proprietários, moradores e usuários da região” (5).

O Termo de Referência trazia como objetivos principais realizar propostas de ocupação e novas atividades para as glebas, melhoras das condições ambientais, viabilidade de implantação de empreendimentos imobiliários e criação de áreas e equipamentos públicos. As diretrizes específicas tratavam de considerar a integração física e funcional das malhas existentes e futuras, integração da ferrovia com o entorno, concepção e articulação de espaços coletivos, recuperação ambiental do rio Tietê, mescla de usos e padrões de urbanização compatíveis com as condições de centralidade da área, proposições de novas configurações morfológicas, compatibilização da OUAB com as diretrizes do Plano Diretor e com os novos instrumentos e mecanismo nele previstos, bem como definições específicas da ocupação, como alturas, usos do pavimento

---

<sup>3</sup> Termo de Referência do Concurso Bairro Novo. PMSP, 2004. . Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.044/2398?page=2> Consultado em 28/02/2014, às 16h00.

<sup>4</sup> Idem 4.

<sup>5</sup> Idem 4.

térreo, “relação entre cheios e vazios, público privado, movimento e repouso” (PMSP, 2004).

Os critérios de avaliação tratavam da conceituação geral, viabilidade, integração ao espaço urbano e coerência, observando o partido urbano adotado, a interface entre os sistemas (viário, transporte e verde) e os conjuntos edificados, a estruturação do bairro, a compatibilidade dos parâmetros urbanísticos adotados, viabilidade técnica da proposta e de seu faseamento, e o grau de aprofundamento das resoluções técnicas quanto ao sistema viário, áreas verdes, transportes, conjunto edificado, aspectos normativos.

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

O partido adotado definia a ordenação cartesiana do sistema viário, em grandes quadras de 318m por 318m, subdivididas por vias secundárias, priorizando o pedestre. Propunha o rebaixamento da ferrovia na altura do viaduto existente (Avenida Pompéia), marcando um grande eixo de entrada do novo bairro e abrindo visuais para o Rio Tietê. O parcelamento baseou-se na promoção de lotes regulares de dimensões consideradas pequenas (1250m<sup>2</sup> a 2500m<sup>2</sup>), com o objetivo de pulverizar a atuação de diferentes empreendedores imobiliários.

O uso misto foi proposto ao longo das vias principais e usos residenciais nos miolos de quadra. A proposta de ocupação previa edificações construídas no alinhamento do lote, sem recuos frontais ou laterais, com grandes recuos de fundo, permitindo que se ocupasse no máximo 50% da área do lote. O projeto previa marquises nos térreos comerciais, adequando o volume dos edifícios ao clima tropical, aumentando o conforto dos usuários e habitantes.



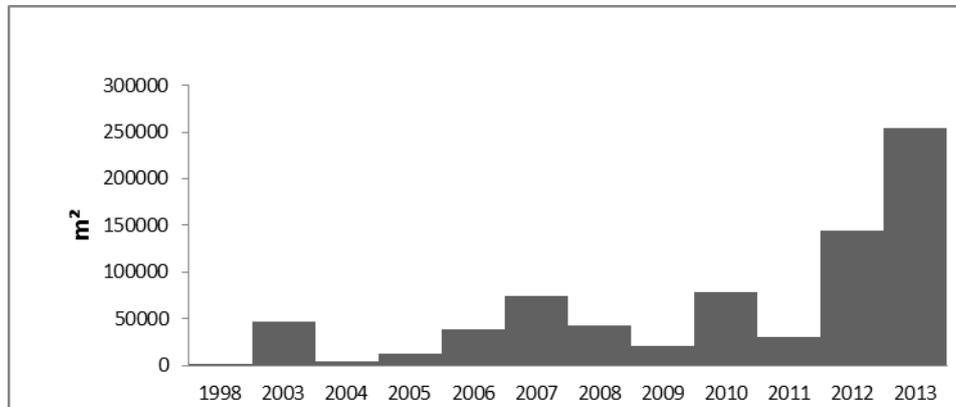
3: Estudo de Massa da Quadra Tipo e Implantação do Conjunto. Fonte: Magalhães, 2005.

O concurso mostrou pela primeira vez uma mudança no discurso por parte do poder público municipal, em que a transformação urbana passa pelo crivo do desenho

urbano, não contando apenas com o desenvolvimento imobiliário promovido pelo mercado, realizado lote a lote. Dentre as críticas existentes ao concurso e ao seu resultado, podemos elencar a previsão de um número muito pequeno de unidades Habitacionais de Interesse Social e o uso dos instrumentos urbanísticos como a Concessão Onerosa de Direitos de Construção e a Concessão Urbanística, criticados por privilegiar os empreendedores imobiliários<sup>6</sup>. A formação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), uma empresa na qual os proprietários das glebas não públicas existentes na área também fariam parte, foi também alvo de críticas, pois, apesar de ser figura importante para a gestão de grandes projetos urbanos em países estrangeiros, nunca havia sido usada no país.

Apesar do avanço configurado pelo Concurso Bairro Novo, o contrato de desenvolvimento e implantação do projeto foi suspenso (7) dada a mudança de gestão em 2005, que provoca alteração na orientação da política urbana municipal (8) (Neto, 2006).

A partir de 2005, com a nova lei de uso e ocupação do solo em vigor e uma melhora no cenário econômico, o dinamismo do mercado imobiliário apresenta sensível melhora com aumento do número de unidade lançadas e com isso a área da Operação Água Branca passa a receber mais solicitações, como é possível observar em seu relatório de estoque consumido, que aponta o ano de 2006 como o que marca o início do interesse do mercado imobiliário pela região (9).



<sup>6</sup> Uma avaliação completa da experiência do concurso pode ser encontrada em: Neto, Gustavo Pires de Andrade. O pensando a cidade no Século XXI: O Concurso Bairro Novo em São Paulo, 2004. TFG – FAUUSP: São Paulo, 2006. Uma avaliação no projeto segundo critério de “Senso de Urbanidade” é encontrada em: Barros, Raquel R. M. Paula; Pina, Sílvia A. Mikami G. Uma reflexão sobre assentamentos humanos mais sustentáveis: o projeto urbano Bairro Novo. (In) Anais ELECS: Recife, 2009.

<sup>7</sup> O contrato foi suspenso em 05 de janeiro de 2005, no primeiro mês do mandato do então prefeito José Serra. Como justificativa, expôs-se a não conformidade do mesmo com o artigo 6º do regimento anexo ao decreto que aprova o Fundo Especial da Operação Água Branca, financiador do concurso. Ata da reunião do Conselho do Fundo disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/agua\\_branca/index.php?p=19595](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=19595), consultado em 21/02/2014, as 13h44.

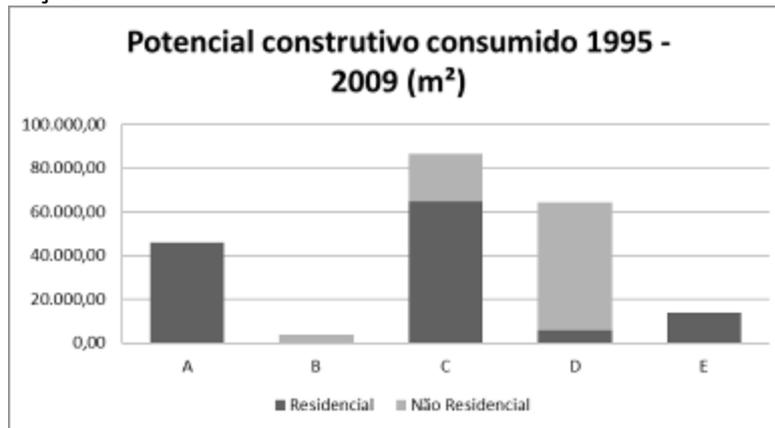
<sup>8</sup> Ver Neto, 2006.

<sup>9</sup> Fonte: PMSP, Relatório consolidado de potencial construtivo consumido da Operação Urbana ÁGUA BRANCA. Disponível em:

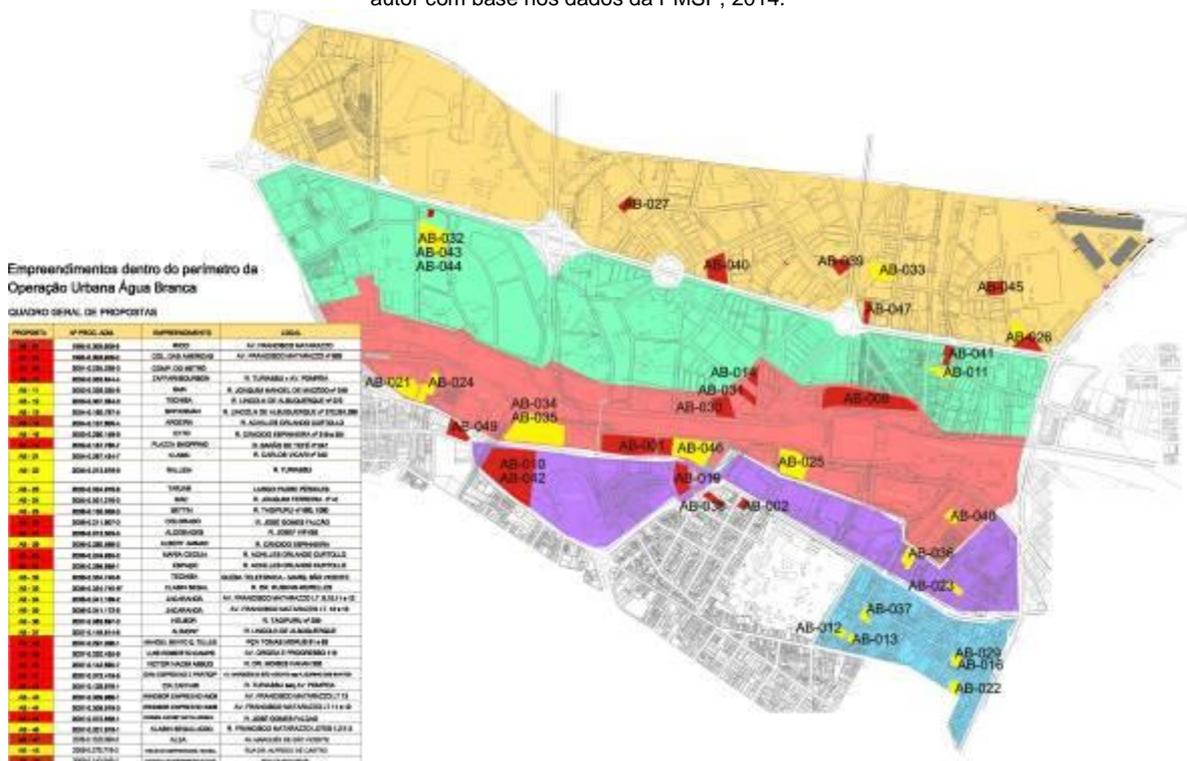
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/ouab/ou\\_aqua\\_branca\\_estoque\\_consumido\\_08\\_01\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ou_aqua_branca_estoque_consumido_08_01_2014.pdf), consultado em 21/02/2014, as 13h44.

4: Consumo de Potencial Construtivo adicional por ano na OUAB. Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da PMSP, 2014.

Entre 1995 e 2009 haviam sido consumidos 20% do potencial construtivo disponível, representando 43% do estoque definido para usos residenciais e cerca de 10% do estoque para usos não residenciais, distribuídos entre os diferentes setores na seguinte proporção:



5: Potencial construtivo consumido na Operação Urbana Água Branca até dezembro de 2013. Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da PMSP, 2014.



6: Mapa dos empreendimentos com certidões aprovadas, parte da Operação Água Branca até 2009. Fonte: EMURB, 2012.

Em 2008, após anos sendo disputada por agentes do mercado, a gleba da Telefônica, uma das grandes glebas desocupadas que faziam parte do concurso Bairro Novo, é finalmente adquirida pela Tecnisa, grande empresa do mercado imobiliário Paulistano, sem que o parcelamento da área tenha sido realizado, como indicava o plano de obras

inicial da Operação. Como Alvim, Abascal e Mendes (2010) destacam, a perda da gleba – equivalente a cerca de 25% da área do concurso Bairro Novo – colocava em risco a viabilidade de um futuro projeto estruturador para a área, tornando urgente uma nova proposta de parcelamento das grandes glebas privadas restantes. Um novo projeto urbano era necessário.

## 2 OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA – CONSTRUINDO O NOVO PROJETO DE LEI

A partir de 2009 (10), inicia-se o processo de revisão da lei, com a finalidade de adequá-la ao Estatuto da Cidade e ao Plano Municipal, aumentando as opções de instrumentos urbanísticos – como a emissão de CEPACs e a concessão urbanística -, instituindo a gestão compartilhada, adequando a distribuição de área adicional entre os usos possíveis – dada a maior procura por estoque residencial - promovendo o padrão residencial médio – evitando a excessiva gentrificação da área - e adequando o programa de investimentos aos novos objetivos.

A elaboração do plano urbanístico partiu inicialmente de diretrizes relacionados a eixos estratégicos: Reurbanização da orla ferroviária – promovendo habitação de interesse social e a preservação do patrimônio Ferroviário -, incorporação um sistema de áreas verdes ao sistema de drenagem e recuperação de referenciais paisagísticos.

O menu de obras inicialmente previsto e ainda então não completado (Figura 1) não foi capaz de solucionar os problemas de fragmentação estrutural da área, provocados pelo sistema de grandes quadras e malha descontínua, dado seu processo de parcelamento.

Na ocasião foram identificados 500.000m<sup>2</sup> de áreas vacantes e sua disposição estruturou as propostas de alteração da malha viária, com ênfase na micro-acessibilidade e as condições de mobilidade, conforme se observa no mapa a seguir:



Figura 8 e 9: Esquema de intervenções viárias propostas e esquema espaços públicos e áreas sujeitas à concessão urbanística (azul), no âmbito da Operação Urbana Água Branca. Fonte: SPUrbanismo. Relatório Técnico, 2009.

<sup>10</sup> O processo interno se inicia a partir de 2008, entretanto a primeira reunião técnica é realizada em janeiro de 2009, após as eleições municipais.

A concepção dos espaços públicos aliados ao plano de drenagem se aproveitaria de lotes públicos e do leito dos córregos existentes, conduzindo o desmembramento de grandes glebas particulares e promovendo parques lineares.

Essa primeira versão do projeto também contemplava áreas para uso do instrumento de concessão urbanística, ao longo do leito da ferrovia, que teria um dos seus ramais suprimidos, para a construção de um eixo viário leste-oeste, previsto desde a primeira versão da Operação.

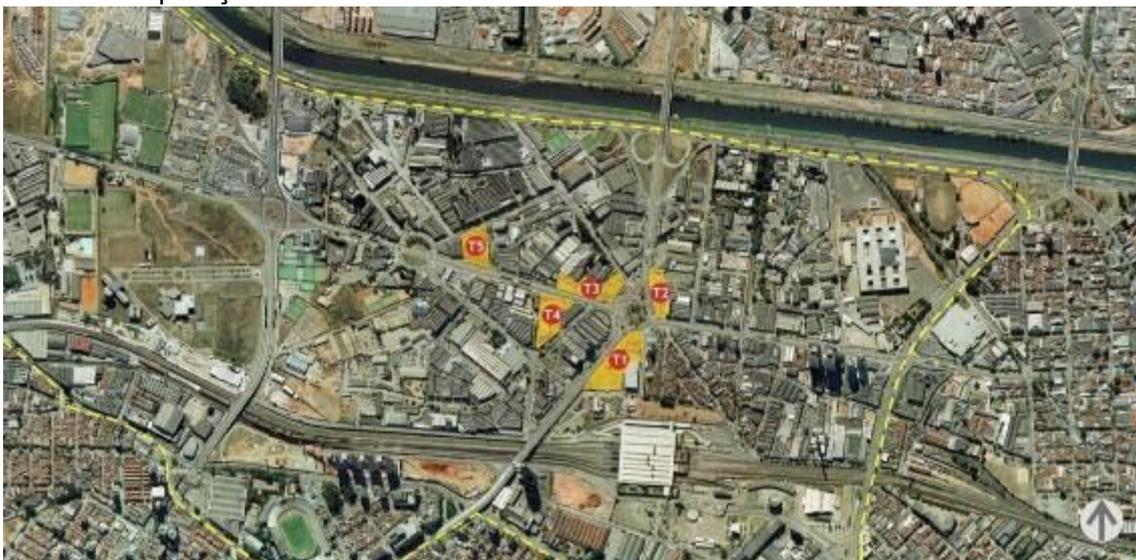


Figura 10: Áreas reservadas para Habitação de Interesse Social, no âmbito da Operação Urbana Água Branca. Fonte: SPUrbanismo. Relatório Técnico, 2009.

Quanto à promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), foram designadas num primeiro momento cinco glebas, cuja desapropriação fora aprovada pelo conselho gestor em 2009 de acordo com as atas de reunião, bem como os projetos dos conjuntos desenvolvidos<sup>11</sup>, contemplando pelo menos 832 unidades de Habitação de Interesse Social nas glebas T3, T4 e T5.

O plano urbanístico deveria introduzir aspectos qualitativos à oferta de estoque adicional, elaborando diretrizes para a constituição do novo tecido urbano, com foco em três eixos: equilíbrio de usos – em oposição aos objetivos iniciais da área –, adensamento populacional – em resposta aos empreendimentos já ali instalados que mesmo consumindo todo o estoque de potencial adicional para o uso residencial, não foram capazes de aumentar a densidade da área de forma significativa – e a diversidade populacional – promovendo a mescla de faixas de renda.

O desenvolvimento do tecido urbano dentro desses eixos propiciaria maior vitalidade e dinamismo para a área, aumentando o grau de conforto dos usuários e moradores, incentivando menores deslocamentos, otimizando equipamentos e infraestrutura pública, diversificando os serviços oferecidos e promovendo o verdadeiro desenvolvimento equilibrado de que falava a proposta de 1995.

<sup>11</sup> Projetos disponíveis em documento da apresentação técnica de março de 2009, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/agua\\_branca/index.php?p=19594](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=19594), consultado em 21/02/2014, as 16h28.

Na segunda reunião técnica em julho de 2009, a proposta de alteração da malha é revista, as glebas inicialmente previstas para HIS são omitidas, os eixos visuais e o potencial paisagístico das áreas verdes são destacados e indica-se a inclinação para definição de parâmetros de ocupação específicos para a área, especificando no plano urbanístico diferentes tipologias e formas de ocupação dos quarteirões, fazendo referência a uma maior definição da forma urbana.

Durante os três anos seguintes o plano urbanístico foi desenvolvido mediante as diretrizes apresentadas para sua elaboração e apresentado em consulta pública, garantindo o processo participativo da construção do Projeto de Lei.

Destaca-se a evolução de um novo menu de obras – proposto em 2009 e parcialmente implantado – para a proposta que estabelece uma visão de estruturação global para a área, destacando as potencialidades de cada um dos setores, redesenhando o viário local de acordo com a já estabelecida estrutura viária metropolitana.

Evoluindo de um simples reordenamento de malha viária à elaboração de propostas morfológicas, partiu-se da hierarquia elaborada para a nova malha, com eixos estruturantes nos sentidos Norte e Sul, paralelos aos eixos viários de grande porte já estabelecidos.



Figura 11 e 12: Proposta de eixos estruturantes e Proposta de Plano Urbanístico. Fonte: Apresentação Arco Tietê. PMSP, 2013.

Esses novos eixos conduziram o desenvolvimento urbano da área, concentrando as atividades comerciais, os espaços públicos e o maior adensamento construtivo. O projeto previu a criação de um novo centro de bairro, fazendo a mediação entre o rio e a ferrovia. Eixos e percursos caminháveis foram destacados, aliados à infraestrutura inicialmente prevista para a circulação local de veículos, incluindo a construção de passarelas paralelas às pontes existentes, possibilitando a travessia do rio de forma confortável para modais mais leves, como o pedestre e a bicicleta (Nicolau, 2012).

O uso misto, a cidade caminhável e a valorização dos espaços públicos ficariam assegurados pela disposição de diretrizes de fachada ativa nesses novos eixos, bem como a definição de diversas tipologias de vias, cujas larguras e tratamento paisagístico variam de acordo com a hierarquia e o posicionamento dessas ruas em relação à estrutura global.

A concentração da verticalização e adensamento nos eixos estruturantes e seu controle em altura garante, em certa medida, uma definição de paisagem urbana, em

detrimento do que é chamado de “verticalização dispersa” (PMSP, 2009), associada à perda de identidade e de referências urbanas.

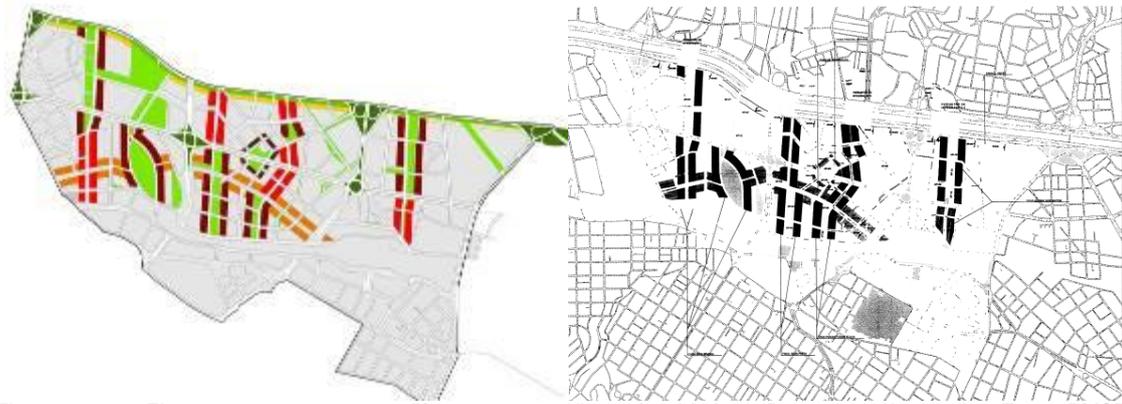


Figura 13 e 14: Eixos estruturantes e suas diferentes ocupações e densidades – Propostos e Aprovados. Fonte: PMSP, 2014.



Figura 15 a 18: Ilustrações do Plano Urbanístico. Fonte: Apresentação Arco Tietê. PMSP, 2013.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da análise da OUAB como projeto urbano e sua abordagem em relação à paisagem urbana, percebe-se uma evolução do instrumental ligado à política urbana na cidade, ainda que não se possa avaliar o resultado final. Entende-se que a operação, como projeto urbano, pode ser avaliada em cinco fases, resumidas a seguir:

Num primeiro momento, a Lei 11.774 de 18 de maio de 1995, primeira versão da operação, tinha foco era gerar receita para a transformação da área, porém sem definir claramente suas diretrizes espaciais e sem a participação da sociedade civil, nem em sua fase de elaboração, nem na fase de gerenciamento. Suas diretrizes e o Programa de obras não foram capazes de redefinir a paisagem, que foi alterada apenas pontual e pulverizadamente. A Operação, desde o seu início, foi proposta pelo poder público, sem participação da sociedade civil em nenhuma instância, para transformar a área em seus usos, densidades, fluxos e tipologias, ou seja, induzir a mudança de sua

paisagem urbana, sem dar-lhe forma concreta, nem estabelecer nenhuma espécie de desenho urbano para o conjunto. A mudança da paisagem esteve de certa forma ligada a adesão à Operação, que inicialmente foi baixa, tendo como consequência, pouco financiamento para o programa de obras previsto pelo executivo. As perturbações ambientais da área foram abordadas indiretamente, através da previsão de um plano de drenagem.

A segunda abordagem, o projeto da Vila Olímpica de 2001, primeiro exercício projetual envolvendo a Operação mesmo que em parte, foi o primeiro estudo de massa proposto para a área, com o objetivo de viabilizar a candidatura da cidade como sede dos jogos Olímpicos de 2012, possui clara proposta de redefinição da malha e do tecido urbano existentes nas glebas que abrange, entretanto não propõe integração com a malha existente, nem com o entorno, desconsidera preexistências, além de ter sido realizado sem a participação da sociedade civil.

O terceiro projeto, o ganhador do Concurso Bairro Novo, trata-se de um projeto completo, contemplando desenho urbano, estudo de massa e integração das malhas viárias – existente e proposta -, substituindo o tecido existente por um tecido homogêneo, sendo parcialmente concebido pela sociedade civil, através de concurso em que diversos profissionais ligados ao setor puderam se inscrever e mandar uma proposta. O Concurso Bairro Novo foi um ponto de inflexão, já discutido por outros autores (Magalhães 2006, Neto, 2006, Castro 2006 e Moraes, 2010), tanto para o desenvolvimento urbano do bairro, ligado ao mercado imobiliário, quanto para o pensamento urbanístico contemporâneo em São Paulo. A exposição na mídia, tanto da proposta do concurso, quanto do seu resultado e posterior cancelamento, destacou as possibilidades de desenvolvimento e transformação da área, elevando as expectativas de investidores e agitando proprietários de terras. Esse fato, aliado ao aquecimento da economia e posteriormente do mercado, elevou a adesão à Operação, tendo como consequência a procura pelas grandes glebas, as quais inicialmente se pretendia promover o parcelamento através do programa de Obras da Operação. A compra da gleba da Telefônica em 2008 foi exemplo disso e marca o início de uma terceira fase, onde o procedimento de revisão da lei deflagra um novo processo especulativo.

A quarta iniciativa para a Operação se deu no início do processo de revisão da lei 11774/95, em que uma nova proposta de redefinição da malha viária se deu, contemplando a promoção de espaços públicos e de Habitação de Interesse Social, sem determinar a substituição do tecido urbano existente. Foi realizada pelo executivo, inicialmente sem participação pública, entretanto seu enunciado tornou-se a base do projeto atual. A partir de 2008, na área como um todo, não apenas o perímetro da operação, percebe-se alterações na paisagem urbana, com o aparecimento dos grandes condomínios e suas torres marcando no *skyline* de forma pulverizada, contrastando com a paisagem predominantemente fabril e a escala dos pequenos núcleos residenciais. Entretanto, essa alteração se deu mais em função das dinâmicas do mercado e da saturação das outras áreas industriais em transformação na cidade, do que pelas propostas da operação em si.

Finalmente, na última abordagem, temos a Lei n.º 15.893/2013, que também parte da proposta de transformação da paisagem urbana da área mediante aporte financeiro do mercado, entretanto o faz a partir da elaboração de um estudo de massa parcial, definindo um conjunto de regras para a forma urbana, entretanto sem definir a forma final, prevendo a substituição gradual do tecido urbano. Como revisão da lei da Operação Água Branca, propõe-se a transformar a paisagem urbana, promovendo o adensamento construtivo e demográfico e a expansão dos espaços de fruição pública, definindo prioridades de ação dentre as intervenções planejadas. O novo projeto urbano, proposto pela lei n.º 15.893/2013 de 2013, altera de forma significativa o modo como a Operação Urbana encara as preexistências, a morfologia urbana existente, o sítio e suas condições naturais e a forma como pretende definir a paisagem, guiando o adensamento e a verticalização através do estabelecimento de novos setores – com diretrizes próprias e condizentes com as morfologias existentes –, criando eixos visuais e trazendo aspectos qualitativos ao potencial construtivo acrescido.

O novo projeto baseia-se na participação pública, tanto em sua concepção – através das audiências – quanto em sua coordenação – através de grupo gestor misto, contemplando representantes do poder executivo e da sociedade civil, o que pode vir importante para garantir o cumprimento dos objetivos e das diretrizes iniciais, caso as dinâmicas do mercado sejam favoráveis

A diversidade imobiliária é pela primeira vez discutida num contexto de Operação Urbana, apesar da Várzea entre a Lapa e o Bom Retiro apresentar historicamente diversidade em sua ocupação, dada a ocupação residencial de casas operárias, os conjuntos habitacionais das décadas de 1970 e os condomínios fechados contemporâneos. Entretanto o alto valor inicial dos CEPACs pode ocasionar o aumento do valor das unidades finais.

As perturbações ambientais são diretamente abordadas, com a previsão de obras e a criação de novos espaços públicos. Entretanto o impacto do adensamento construtivo proposto, impermeabilizando grande parte de uma área que hoje se encontra permeável pois se encontra parcialmente ocupada, não foi abordado.

Assim, entende-se que a nova versão da Operação contém importantes avanços no entendimento e na modificação da paisagem urbana, guiada pelo desenho urbano, ainda que alguns dos objetivos econômicos tenham se sobreposto aos ambientais e sociais em seu processo de elaboração, discussão e aprovação, como forma de garantir a sua viabilidade e a efetiva transformação da paisagem que se pretende atingir. Resta-nos, a partir de agora, aguardar seu resultado espacial e as futuras análises dessa paisagem, ainda em constante transformação.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica A. T. Benatti; ABASCAL, Eunice Helena Sguizardi & MORAES, Luís Gustavo Sayão de. (2010). Operação Urbana Consorciada e Projeto Urbano em São Paulo: Limites e Desafios. Anais ENAMPARC: Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/148/148-345-2-SP.pdf>

BARROS, Raquel R. M. Paula; PINA, Sílvia A. Mikami G. (2009). Uma reflexão sobre



assentamentos humanos mais sustentáveis: o projeto urbano Bairro Novo. Anais ELECS (Recife).

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. (2006). Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. (tese de doutoramento). FAUUSP: São Paulo.

FONSECA, Antônio Cláudio Pinto da. (2004). A produção imobiliária e a construção da cidade. Tese de Doutorado. FAUUSP: São Paulo.

MAGALHÃES JR. , José. (2005). Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição". Arqtextos nº 066.03: São Paulo, Disponível em: [www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg066/arg066\\_03.asp](http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg066/arg066_03.asp).

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

NETO, Gustavo Pires de Andrade. (2006). O pensando a cidade no Século XXI: O Concurso Bairro Novo em São Paulo, 2004. (TFG). : FAUUSP: São Paulo.

NETO, Gustavo Pires de Andrade. O pensando a cidade no Século XXI: O Concurso Bairro Novo em São Paulo, 2004. (2006). TFG. FAUUSP: São Paulo.

BARROS, Raquel R. M. Paula; Pina, Sílvia A. Mikami G. (2009). Uma reflexão sobre assentamentos humanos mais sustentáveis: o projeto urbano Bairro Novo. Anais ELECS: Recife.

NICOLAU, Bruna Centrone (2012). Entrevista SPUrbanismo (São Paulo).

OLIVEIRA, Euclides. (2009). Projeto urbano Bairro Novo – uma reavaliação. Arqtextos: São Paulo. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/09.104/82>.

PMSP (1995). Lei 11.774 De 18 de maio de 1995. São Paulo, 1995.

PMSP (2004). Termo de referência do Concurso Bairro Novo. PMSP: São Paulo.

\_\_\_\_\_(2009). Relatório Técnico Operação Água Branca. PMSP: São Paulo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/agua\\_branca/index.php?p=19594](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=19594) , consultado em 21/02/2014, as 16h28.

\_\_\_\_\_(2014). Relatório consolidado de potencial construtivo consumido da Operação Urbana ÁGUA BRANCA.PMSP: São Paulo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/ouab/ou\\_agua\\_branca\\_estoque\\_consumido\\_08\\_01\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ou_agua_branca_estoque_consumido_08_01_2014.pdf), consultado em 21/02/2014, as 13h44.

RODRIGUEZ, S.K. (1998). Geologia Urbana da Região Metropolitana de São Paulo. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade de São Paulo. USP: São Paulo.

SALES, Pedro M. R. (2005) Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 3 – Operações Urbanas: plano-referência e proposições. Arqtextos, Texto Especial nº 305. Portal Vitruvius: São Paulo. Disponível em [www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg000/esp305.asp](http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg000/esp305.asp).

SALES, Pedro M. R. (2005). Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1. Introdução". Arqtextos, Texto Especial nº 295. Portal Vitruvius,; São Paulo. Disponível em: [www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg000/esp295.asp](http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg000/esp295.asp).

SANTOS, Milton (2008). Manual da Geografia Urbana. Edusp: São Paulo.

SOLA MORALES, Ignasi. (1997). Las formas de crecimiento urbano. Edicions UPC: Barcelona.

SOMEKH, Nadia. (1987). A (Des)Verticalização De São Paulo. Dissertação de Mestrado. FAUUSP: São Paulo.

SOMEKH, Nadia. (1997). A cidade vertical e o urbanismo modernizador – São Paulo 1920-1939. Editora da USP-FAPESP, Studio Nobel: São Paulo.

STEINITZ, Carl. (2012). A Framework for Geodesign. Esri: Redlands CA.

TOLEDO, Benedito Lima de. (2007). São Paulo: três cidades em um século. Cosac Naif: São Paulo.



WAISMAN, Marina. (2013). O Interior da História. Perspectiva: São Paulo.  
Fontes Eletrônicas

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.044/2398?page=2>

em 28/02/2014, às 16h00.

Consultado