IV enanparq
Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

Materialização de periferias internas – uma aproximação formal e conceitual.

SESSÃO TEMÁTICA: VERTICALIZAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

Eliana Rosa de Queiroz Barbosa

Universidade Presbiteriana Mackenzie/ Katholieke Universiteit Leuven
queirozeliana@outlook.com

MATERIALIZAÇÃO DE PERIFERIAS INTERNAS – UMA APROXIMAÇÃO FORMAL E CONCEITUAL.

RESUMO

O presente artigo aborda as tipologias arquitetônicas e urbanísticas materializadas na cidade de São Paulo ao longo dos últimos anos, explicando o processo de verticalização de áreas pós-industriais na cidade sob o ponto de vista formal. Entendemos por Materialização a noção que explica a concretização do espaço urbano a partir da interpretação e somatória de ação individual das várias frações de classe, sob uma determinada ordem urbanística vigente. Definida desse modo, a materialização das cidades brasileiras pode tratar de processos de expansão urbana ou de transformações urbanas baseadas em substituições tipológicas, dependendo dos atores envolvidos, da regulação vigente e de variáveis físicas - preexistência territoriais, o sítio, as estruturas da paisagem - distintas em cada um dos casos e fortemente dependentes do contexto. O presente artigo trabalha processos de materialização de áreas pós-industriais, aqui definidas como periferias internas, abordando precisamente a área entre a ferrovia e o rio Tietê, entre a Lapa e Barra Funda e sua recente materialização, através da substituição tipológica do parque industrial em declínio e ocupação dos vazios urbanos remanescentes do processo de urbanização. Essa materialização enunciou um tardio, mas rápido, processo de verticalização, induzido por instrumentos urbanísticos, como a Operação Urbana Água Branca. Pretende-se ilustrar a materialidade desse processo, através da exposição das tipologias verticais e dos novos tecidos resultantes, contribuindo para a avaliação crítica desses instrumentos.

Palavras-chave: Verticalização. Operação urbana. Materialização.

THE MATERIALIZATION OF INTERNAL PERIPHERIE – A FORMAL AND CONCEPTUAL APPROACH.

ABSTRACT

The current paper approaches the typologies of buildings and urban tissues materialized in the city of Sao Paulo along the last years, explaining the process of verticalization of post-industrial areas in the cities, under an urban form point of view. Materialization is a notion with explains the concretization of the built environment of the city as the outcome of a sum of individual interpretations and actions of fraction of classes, under a determined urbanistic order. Defined as such, the materialization of Brazilian cities can deal with processes of urban expansion or urban transformations, based in typological substitutions, depending of the stakeholders involved, the current regulatory framework and physical variables – territorial preexistences, the site, and the landscape structures – which are distinct in each case and strongly dependent of context. This paper deals with materialization processes of post-industrial sites – here understood as internal peripheries – approaching the area between the river Tietê and the railway, involving Lapa, Água Branca and Barra Funda Neighborhoods and its recent materialization, based on typological substitution of a declining industrial park and the occupation of urban voids which remained empty after the urbanization process. This materialization consists of a late verticalization process induced by the urbanistic instrument Urban Operation Água Branca. It intends to illustrate the materiality of this processes. By exposing the contemporary typology and new forms of urban tissue that arose as outcome, contributing to the critical evaluation of these instruments.

Keywords: 1.Verticalization. 2.Urban Operations 3.Materialization

1. INTRODUÇÃO: A FORMAÇÃO DA PAISAGEM URBANA CONTEMPORÂNEA.

O presente trabalho aplica a noção de Materialização (BARBOSA, 2016) ao contexto da reestruturação das periferias internas (Portas, 2007) nas cidades contemporâneas, através da avaliação dos planos, projetos e regulações aplicados à área entre a Lapa e a Barra Funda, na cidade de São Paulo.

Aqui, a noção da materialização trata da concretização do espaço urbano a partir da interpretação (Antonucci, 2006) e somatória de ação individual das várias frações de classe (Gottdiener, 1985), sob uma determinada ordem urbanística vigente (Fernandes, 2013), apoiando-se nas figuras conceituais da Definição, Indução e Improviso.

A figura conceitual "Definição" pressupõe que exista um controle das variáveis de modo que a forma resultante é definida a priori a partir do Projeto. Nessa figura, o propositor do Projeto exerceria o controle sobre todas as variáveis a fim de alcançar materialidade pré-determinada.

A figura do Improviso pressupõe que não exista controle das variáveis na produção do espaço urbano por parte do poder público, aproximando-se assim a materialização da cidade à noção da Paisagem, figura dinâmica, mudando constantemente a materialidade da cidade, mediante quadro regulatório que permite e restringe formas e usos genéricos e indiscriminadamente, mas não as determina. Nesse sentido, essa noção é a que mais se assemelha à visão da crítica sobre produção do espaço urbano no contexto brasileiro e particularmente no contexto paulistano, no qual a cidade é materializada livremente pelos atores, muitas vezes apesar das propostas – variáveis instrumentais - introduzidas pelo poder público.

Como definido por Wilheim (2003), uma paisagem urbana improvisada é guiada pela "tirania do lote" (WILHEIM, 2003: 80), na qual as únicas condicionantes para a intervenção privada nas cidades são definições genéricas da regulação de uso e ocupação do solo – o zoneamento – e as dimensões espaciais da sociedade.

A noção de Indução, entretanto, ocupa uma posição intermediária entre as opções possíveis para a materialização. Parte de um controle relativo sobre algumas das variáveis de modo a definir elementos indutores. Assim, define alguns elementos da Morfologia, deixando outros elementos para se transformarem no improviso, promovendo a transformação da Paisagem ao redor de elementos precisos e determinados da Forma.

A Forma aqui é entendida como elemento conciso e constante que ao se transformar o faz lentamente ou mediante grandes intervenções não apresentando, portanto, o dinamismo que

a figura da paisagem carrega. A infraestrutura e a malha, nesse contexto, são os principais elementos da forma, visto que, como enfatiza Waisman (2013), carregam maior carga de significância que outros elementos, como as tipologias edilícias.

A área entre a Lapa e Barra Funda (figura 1), periferia interna localizada na Zona Oeste da cidade de São Paulo e confinada entre o rio Tietê, as Marginais e a Ferrovia, encontra-se atualmente em dinâmico processo de reestruturação. Esse fragmento urbano se desenvolveu ao longo do século XX acumulando áreas vacantes a espaços de produção na cidade, em materialização guiada pela consecutiva construção de infraestrutura e por regulações do uso do solo (lei de ruídos de 1955 e zoneamento de 1972).

Figura 1 – Linha do tempo da urbanização, parcelamento e ocupação da área entre a Lapa e Barra Funda. Fonte: Elaborado pela autora baseada em imagem de satélite do Google Earth, 2016.

Assim, esse fragmento urbano foi organizado ao redor de elementos naturais e elementos de infraestrutura – o rio, a ferrovia e as marginais – apresentando simultaneamente diferentes lógicas de materialização em seu tecido urbano contemporâneo.

Ao considerar o esquema analítico proposto por Solà-Morales (1997), no qual a materialização é dada por processos de urbanização – infraestruturação, parcelamento e edificação – ocupação, entendemos que a fragmentação da área se deve à multiplicação de estratégias de materialização em seu fragmento urbano.

A urbanização se iniciou com a formação das vias tradicionais (figura 2). Antes uma paisagem natural (figura 2), esse território foi atravessado por estradas, levando à Freguesia do Ó.

Posteriormente, foi implantada a ferrovia, um eixo infraestrutural linear colocada sobre a várzea, dividindo o território em dois, separando fisicamente as áreas inundáveis – espaços secundários – das áreas fora das várzeas – espaços primários.

A ferrovia, a infraestrutura composta por trilhos, estações, cruzamentos – formou uma figura ou plataforma no território, atraindo ocupação industrial ao longo do seu eixo, diretamente conectadas a essa plataforma, como parasitas, elementos desassociados do entorno e alimentados pelos trilhos.

Até a década de 1950, a ferrovia e as vias tradicionais foram informando a ocupação ao longo de suas margens, atraindo edificações e usos (figuras 2). Posteriormente, a grande obra de retificação e canalização do rio abriu novas áreas urbanizáveis, através do aterro da várzea.

O último grande elemento infraestrutural realizado, compondo as estratégias de urbanização, foi a construção da Marginal (figuras 2), um sistema viário que se expande a partir do rio, desenvolvendo-se, ao longo do tempo, como uma armadura sobre o território existente, interrompendo antigas lógicas de circulação e sobrepondo-se à tecidos existentes, atraindo novas formas de ocupação (figuras 2).

O Parcelamento (figura 2), ocorreu paralelamente ao processo de urbanização. Os primeiros fragmentos de tecido urbano de uso misto foram as áreas Lapa de Baixo e o Bom Retiro. Projetado como os outros loteamentos do mesmo período, eles apresentam malhas relativamente ortogonais, com quarteirões subdividido em pequenos lotes, uma estrutura que por sua vez foi se transformando ao longo das décadas.

Nesse mesmo período, o bairro Vila Anastácio foi parcelado dentro de um dos antigos meandros do Tietê. Apesar de apresentar ordem e hierarquia, seu projeto segue o formato do elemento natural original que o emoldurava, apresentando um traçado mais orgânico e proporções similares dos lotes.

Foi apenas na década de 1960 que outros processos de parcelamento ocorreram, entretanto, apresentando uma lógica espacial distinta. Observa-se um fragmento de tecido industrial, confinado entre dois córregos a norte da fábrica Santa Marina, em área onde se encontravam seus reservatórios. Em malha ortogonal, as vias locais possuem grandes dimensões – adequadas para o tráfego de veículos maiores, como caminhões – e os quarteirões são retangulares, variando em tamanho.

O último parcelamento ocorreu recentemente, seguindo a lógica das tipologias contemporâneas: os grandes condomínios fechados verticais. O parcelamento de seu em 2007, dividindo uma grande gleba de cerca de 250.000m² em cinco quarteirões de larga

escala, de formato trapezoidal e quatorze lotes menores, organizados em uma malha orgânica que se organiza ao redor de parque público central.

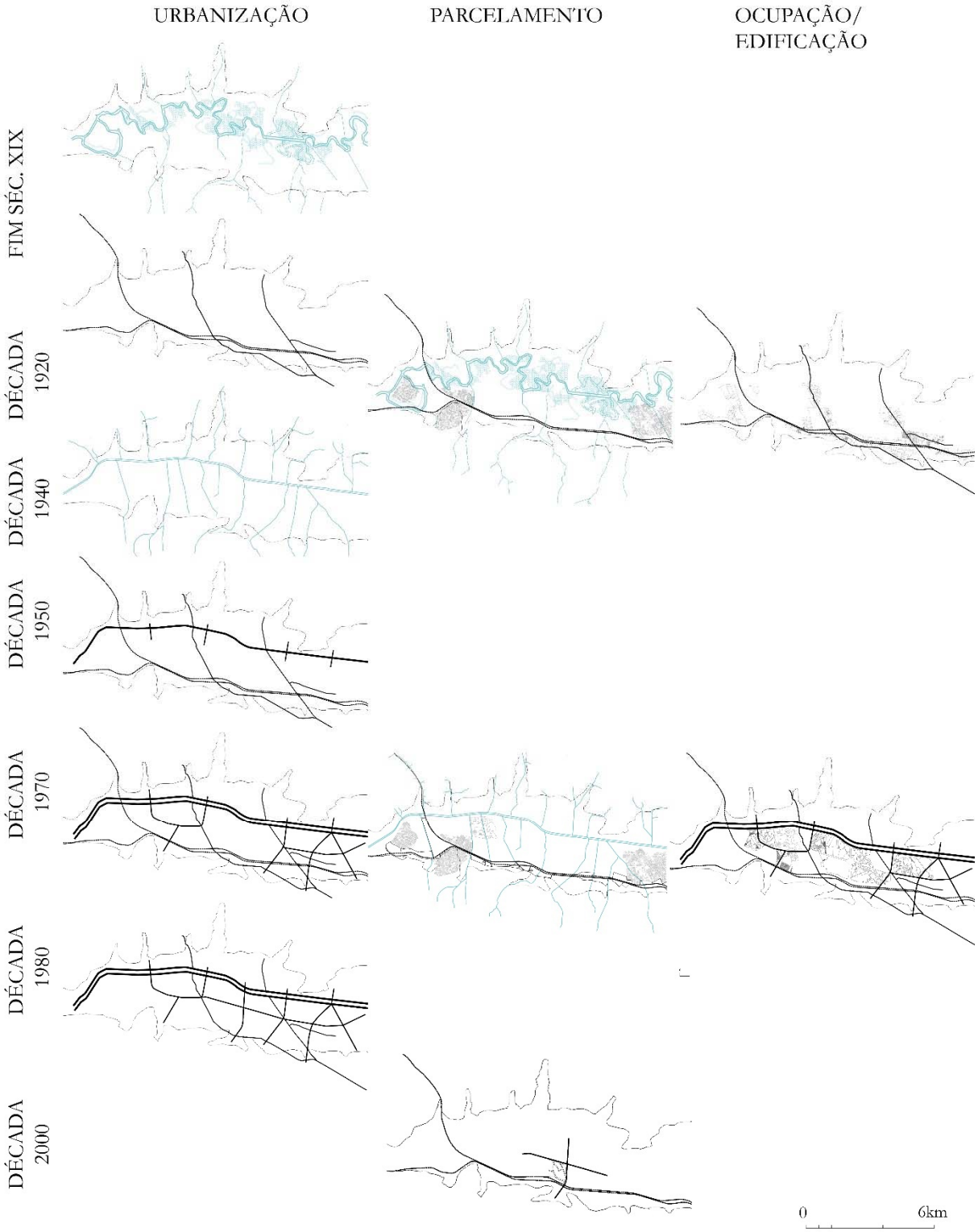

Figura 2 – Linha do tempo da urbanização, parcelamento e ocupação da área entre a Lapa e Barra Funda. Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

A ocupação (figura 2) – o ato de construir tipologias edilícias – seguiu lógicas diversas. A área apresentou, ao longo do seu desenvolvimento, diversas tipologias, que coexistiam ou foram consecutivamente substituídas ao longo do tempo.

Os parcelamentos da Vila Anastácio, Lapa de Baixo e Bom Retiro ainda apresentam uma ocupação majoritariamente horizontal, inicialmente concebidas como áreas de uso misto – concentrando principalmente sobrados, voltados para operários e classe média – combinado atividades comerciais no pavimento térreo ao uso residencial no pavimento superior.

Ao longo dos anos 1960 e 1970 (figuras 2), outros conjuntos habitacionais se estabeleceram, entretanto como elementos isolados. Esse é o caso do conjunto habitacional localizado na Lapa e dos fragmentos horizontais mais densos, ocupando antigos lotes industriais, projetados como vilas não integrados ao tecido urbano.

Além das áreas projetadas e parceladas ao longo dos anos 1970, empreendimentos industriais ocuparam os lotes remanescentes por toda a área, algumas vezes seguindo a lógica e a estrutura fundiária definida pelas estruturas paisagem preexistentes e pelos elementos de infraestrutura, como a malha viária e os lotes remanescentes da expropriação, ao longo da margem do rio e da drenagem dos meandros, que geralmente apresentam proporções maiores que o restante (figuras 3), seguindo a forma dos antigos meandros.

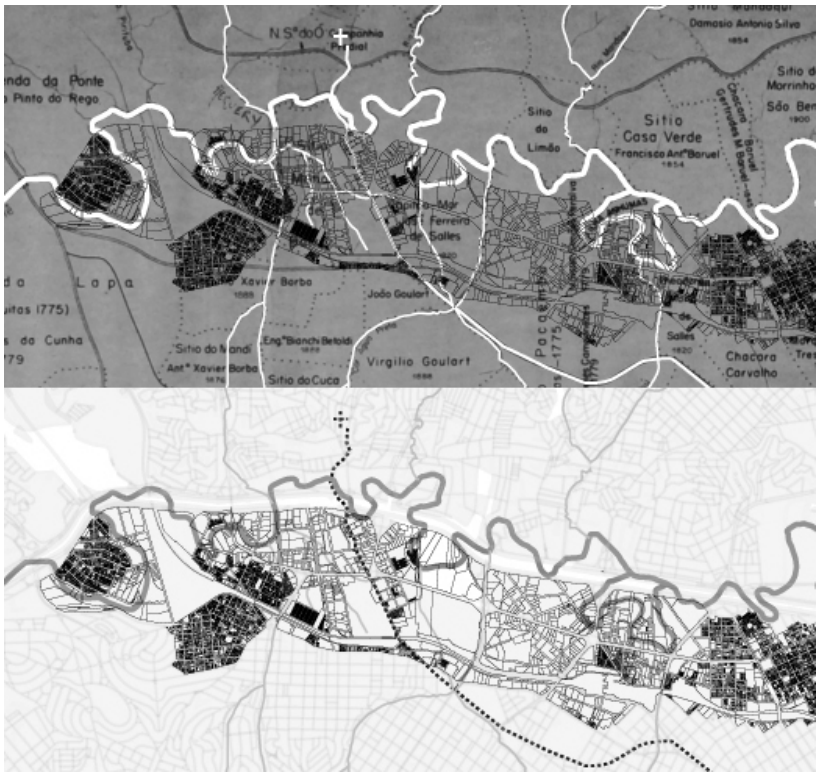

Figura 3 – Cruzamento da estrutura fundiária atual, as estruturas da paisagem e da estrutura fundiária do século XIX. Fonte: Elaborado pela autora baseada na planta de estrutura fundiária de 1881.

A tipologia colocada sobre esses lotes de grandes proporções mudou ao longo do tempo. Ao longo da Marginal, os lotes se transformaram de uso industrial para o uso comercial – varejo de grande porte, concentrando grandes galpões comerciais, atualmente voltados para comércios de veículos e materiais de construção.

Grandes lotes industriais também foram gradualmente transformados em grandes condomínios fechados na última década.

Houve uma mudança de escala entre os fragmentos mais densos, propostos até a década de 1930 e o que se materializou posteriormente. Complexos e edifícios industriais aumentaram a escala predominante dos lotes e quarteirões, escala que hoje em dia foi incorporada pelos empreendimentos imobiliários, aproveitando-se das amplas proporções dos lotes.

O Patrimônio cultural – relacionados principalmente aos edifícios industriais remanescentes do século XIX e início do século XX – localiza-se ao redor da ferrovia, compondo sua figura decadente.

Grandes galpões e empreendimentos varejistas estão principalmente voltados para a armadura definida pela marginal e seus acessos, posicionados de forma a aproveitar conexões que a mesma propicia.

A vacância e os empreendimentos imobiliários contemporâneos se encontram espalhados por toda a área, com alguma concentração na área da Operação Urbana Água Branca e ao redor da plataforma ferroviária, entre a Vila Anastácio e as antigas oficinas da São Paulo Railway Co.

Figura 4 – Vacância e skyline com empreendimentos imobiliários. Fonte: acervo pessoal da autora, 2016.

O resultado da materialização da área ao longo do século XX se dá pela alta fragmentação do tecido e multiplicação de tipologias, e funções. Esse fragmento urbano, artificialmente confinado entre a marginal e a ferrovia, apresenta-se por sua vez composto fragmentos.

A abordagem da materialização apresenta, na contemporaneidade, instrumentos urbanísticos que justificam tanto sua reconversão funcional, quanto o aparecimento das tipologias de edifício em altura. A área passou por processo de reestruturação através da Operação Urbana Água Branca, uma das primeiras regulamentadas no país.

2.Historiografia da operação urbana água Branca

Essa sessão abordará a Operação Urbana Água Branca sob a perspectiva histórica, revelando suas intenções e métodos.

Depois de uma sequência de projetos e planos não implantados ao longo do século XX, abordada no capítulo anterior, a área entre a Lapa e a Barra Funda, ao norte da ferrovia, foi caracterizada pelo uso industrial no PDDI de 1971 e sua posterior lei de zoneamento de 1972. Foi a partir do plano diretor de 1985 – não aprovado – que a área passa a ser citada como potencial nova centralidade, dadas as características de sua ocupação e as dinâmicas de pulverização do setor industrial pelo estado, já aqui tratadas.

A primeira proposta para a transformação da várzea, concebida pelo executivo municipal e aprovada pela câmara, foi a Operação Urbana Água Branca (OUAB), Lei 11.774 de 18 de maio de 1995.

A OUAB foi concebida como uma regulação urbana que, ao oferecer incentivos à empreendedores imobiliários, induziria a ocupação da área e, consequentemente, sua restruturação. Foi a primeira tentativa contemporânea de induzir seu desenvolvimento, almejando transformações em sua dinâmica urbana, a ocupação das grandes glebas desocupadas e a reforçar reconversão industrial pela qual a área passava.

Elaborada pelo executivo no início dos anos 1990, o projeto de lei foi enviado para a Câmara em 1993 (PL 0545/93), pelo prefeito Paulo Maluf (1993-1997, PDS) e aprovado em 1995.

O perímetro da Operação soma 487ha, divididos em cinco setores de uso misto, contemplando o desenvolvimento de um programa baseado na concessão de incentivos e anistias, a fim de promover o desenvolvimento urbano privado, obtidos a partir de compensações, que possibilitariam que a prefeitura melhorasse a infraestrutura da área.

Os benefícios oferecidos consistiram na (I) Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias; (II) Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público; (III) Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com legislação vigente e concluídas até a data da publicação desta lei (PMSP, 1995).

O programa proposto pela Operação consistia num estoque de área construída máxima computável de 1.200.000m², estabelecido para alcançar as transformações desejadas, sendo 300.000 m² (trezentos mil metros quadrados) destinados a uso habitacional e 900.000 m² (novecentos mil metros quadrados) destinados a usos não habitacionais, passíveis de utilização nas 5 subáreas dentro do perímetro da Operação.

Prevendo o desenvolvimento urbano baseado na ação de atores privados, a operação acabaria apenas quando o estoque de potencial construtivo adicional fosse inteiramente consumido pelo mercado, o que ainda não aconteceu.

OUAB se caracterizou por um conjunto integrado de intervenções visando promover o desenvolvimento equilibrado da região, promovendo valorização da paisagem urbana, a melhoria da infraestrutura e da sua qualidade ambiental, a ser coordenadas pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), que poderia também agir como um operador direto na materialização dos objetivos da operação (PMSP, 1995- Art. 1, $3).

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

Como objetivos específicos, pretendia-se ampliar os espaços públicos e equipamentos coletivos e incentivar a ocupação de áreas vazias inseridas no perímetro.

Como método para alcançar esses objetivos, propôs-se um programa de intervenções e melhoria de infraestruturas – relacionadas a drenagem e ao sistema viário – e o parcelamento compulsório de grandes glebas, entretanto essas diretrizes não foram atreladas a estratégias claras de desenho urbano, como mostra a figura 5.

Como apontado na sessão anterior, a OU Faria Lima foi concebida e lançada simultaneamente à OUAB, em uma área mais dinâmica da cidade. Bartalini (2015) explica que a relativa simplicidade da lei da OUAB se deve ao fato de não ter sido o principal foco da prefeitura naquele momento. A OUAB foi concebida para aproveitar uma oportunidade existente, dado um interesse pontual do mercado, mas a atenção maior estava voltada para

a operação com mais chances de arrecadar maiores recursos, localizada em uma área mais valorizada e mais dinâmica.

Como observado na figura 5, o quadro de obras não apresentava uma soma aparentemente coesa, as intervenções propostas não formam uma proposta de nova estrutura espacial. Aparte das propostas de parcelamento, não projetadas na ocasião, as intervenções se consubstanciam em ajustes em pequena escala da forma urbana existente, com grande foco no sistema viário.

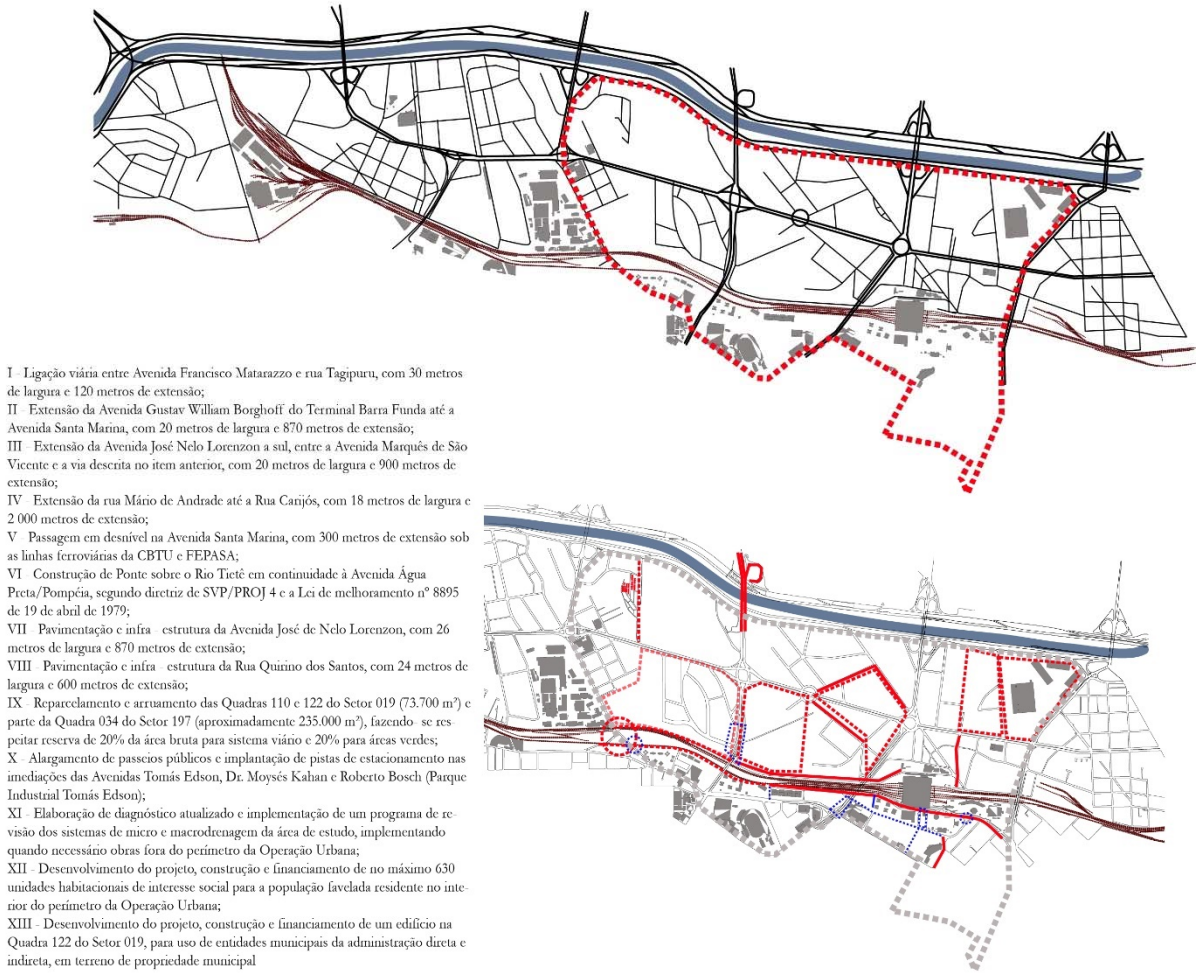

Figura 5 – Quadro de obras da OUAB. Fonte: Mapa Elaborado pela Autora com base em dados da lei 11.774 de 18 de maio de 1995, PMSP, 1995.

As diretrizes urbanísticas mencionadas no texto da lei estavam relacionadas à promoção do adensamento populacional, assentamento de população ali residente em áreas informais, otimização do transporte público existente, implementação do sistema viário local e a viabilização da implantação e melhora do sistema de drenagem. Ainda estava previsto proporcionar padrões ambientais e paisagísticos adequados e áreas de convívio.

Como ressaltado na sessão anterior, as operações envolvem a oferta de benefícios em troca de compensações. Na OUAB existem três formas de compensação: (a) Financeira – calculada de acordo com o valor da terra dos lotes em questão; (b) Fundiária – na qual o empreendedor poderia oferecer à prefeitura propriedades somando o valor dos benefícios requisitados; e (c) construtiva – na qual o empreendedor poderia intervir diretamente no espaço urbano, realizando as intervenções previstas no programa de obras.

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.

Os recursos levantados pela operação, ao oferecer estoque de potencial construtivo adicional à empreendedores imobiliários que investissem na área, financiariam uma série de ações realizadas pela prefeitura, coordenadas pela EMURB. Esses novos empreendimentos materializariam o objetivo de aumentar a densidade e guiar a ocupação das muitas áreas não parceladas até então.

Bartalini (2015) enfatiza que essa operação fez parte de uma série, concebida na década de 1990, que objetivou tornar certas áreas da cidade atrativas para o mercado imobiliário, como meio de gerar recursos. A vacância existente na área tornou-se um potencial para sua reestruturação, oferecendo o que estava sendo demandado pelo mercado: novas fronteiras para o desenvolvimento urbano. A regulação foi realizada de forma a atrair desenvolvimento urbano para essa área, e não outras na cidade, com o objetivo de captar recursos através do desenvolvimento urbano, e não para o desenvolvimento urbano. De acordo com essa lógica, a indução da atividade imobiliária se tornou o fim e não o meio pelo qual se pretendia alcançar transformações estruturais mais amplas e claras em sua materialidade.

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

A escolha de promover a área como uma operação urbana veio de uma oportunidade de mercado, representada pelo desenvolvimento de um complexo terciário, com quatorze torres corporativas, propostas em antigo terreno industrial, entre a Avenida Francisco Matarazzo e a ferrovia.

Essa oportunidade explica a concentração do Estoque de potencial construtivo adicional em usos não residenciais (Bernardini, 2015; Sales ,2015). Existia um sentimento de que esse

primeiro empreendimento atrairia outros, em processo semelhante ao que já acontecia espontaneamente na região da Berrini. Entretanto, esse sentimento não se materializou.

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

Bernardini enfatiza a simplicidade da lei da operação, “realizada por advogados, não por urbanistas” (Bernardini, 2015-s.p.), quando comparada a outra operação proposta ao mesmo tempo, OU Faria Lima, que foi mais bem elaborada em seu esquema de financiamento, objetivos, projetos e estratégias espaciais, apesar das críticas a sua materialização (Fix 2001, 2007, Ferreira 2003, Castro 2006, MONTANDON 2009).

A OUAB foi concebida para permitir – novos usos, maiores potenciais construtivos, etc – e não enquadrar ou definir um novo tipo de materialização. Na prática OUAB expandiu direitos de construir, sem definir seu resultado material.

Sob o escopo da OUAB, atores privados (empreendedores e proprietários) poderiam participar de editais promovidos pela EMURB ou espontaneamente adquirir autorização para a modificação a características do parcelamento, uso e ocupação do solo (que até aquele momento era ainda regulada pelo zoneamento de 1972), 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 passava por uma série de procedimentos. Uma Câmara Técnica coordenada pela EMURB, da qual participariam diversas secretarias da gestão municipal, analisava caso a caso os projetos, aprovando seus aspectos urbanísticos. Aprovados esses parâmetros, o pedido passaria para a uma comissão jurídica (CTLU), que emitia um certificado. Uma vez de posse do certificado, o empreendedor poderia passar pelo processo normal de aprovação de empreendimentos imobiliários, realizado pela secretaria de Habitação (SEHAB).

Ávila (2015) elucida as dificuldades do processo de gestão da operação. Extremamente simplificada, a lei não providenciava um plano detalhado de como lidar com o programa de ações estabelecido, e, mais importante, não enfatizou as relações e responsabilidades dos diferentes atores envolvidos. Os mandatos seguintes evitaram abordar ações dúbias ou complicadas. Um exemplo claro trata-se das ações que abordam a urbanização (parcelamento e pavimentação) de grandes glebas, somando 500.000m². Visto que a lei não especificou de quem era a responsabilidade pelo projeto do parcelamento, se da prefeitura ou dos proprietários, o projeto não foi feito.

Ele reforça que outra questão que complicou a gestão da OUAB se deu no fato da lei não especificar parâmetros específicos de uso e ocupação do solo para a área, definindo quais usos eram permitidos, coeficientes de aproveitamento máximos, recuos, entre outras possíveis definições. A lei apenas permitia exceções, mas não estabelecia limites para essas exceções.

Finalmente, Ávila (2015) elucida que conceituação de sua gestão se deu muito baseada na dinâmica das Operações Interligadas. Eventualmente o coeficiente de aproveitamento igual a 4 foi informalmente adotado como o máximo, até a aprovação da nova regulação de uso e ocupação do solo, que estabeleceu coeficientes básicos e máximos para toda a cidade. A definição de compensações financeiras, compensações mais comuns, eram também problemáticas. O empreendedor deveria apresentar duas avaliações externas, entretanto nem sempre essas avaliações eram aceitas pelo tribunal de contas.

Não é possível analisar a materialização da OUAB sem levar em conta uma série de eventos que impactaram profundamente tanto a adesão privada à operação, quando as propostas para suas diretrizes espaciais.

Em 2001 São Paulo preparava sua candidatura para os jogos olímpicos de 2012, em cujo projeto a Vila Olímpica deveria ser construída abrangendo grandes glebas na área.

Figura 6 – Projeto Vila Olímpica. Fonte: MMBB, 2016, disponível em: http://www.mmbb.com.br/projects/fullscreen/57/2/1197, consultado em 26/06/2016.

Em 2004, um concurso de projeto chamado Bairro Novo foi lançado na área, com o objetivo de guiar o parcelamento das grandes glebas subutilizadas existentes na área.

Em 2006, após um leilão, uma das grandes glebas, de propriedade da empresa Telefônica – Empresa espanhola que adquiriu a TELESP, antiga companhia telefônica do estado – foi adquirida pela Tecnisa. A companhia, uma das maiores incorporadoras da cidade, deveria determinar o parcelamento da área.

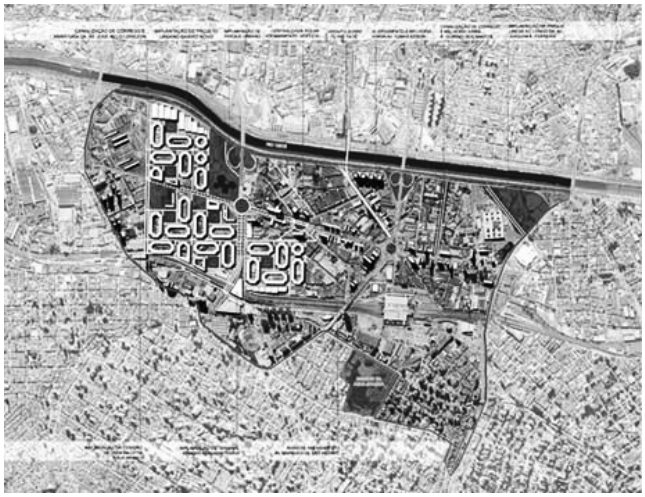

Figura 7 – Projeto vencedor do concurso Bairro Novo. Fonte: MAGALHÃES JÚNIOR, 2005, disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.066/407, consultado em 26/06/2016.

Impulsionada pela aquisição da Gleba Telefônica, acompanhada por um novo dinamismo no mercado imobiliário e levando em conta que o instrumento Concessão urbanística havia sido aprovado recentemente na cidade, a EMURB, a partir de 2007 passa a desenvolver a revisão da OUAB, que posteriormente se transformou na Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB), aprovada em 2013.

Figura 8 – Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – faixas de adensamento e novo parcelamento. Fonte: PMSP, 2013.

Esses três eventos propiciaram três diferentes estratégias projetuais para a área, que, entretanto, não se materializaram, oferecendo visões que pretendiam definir ou induzir sua reestruturação.

Essas estratégias (figura 9), entretanto, não se materializaram, perpetuando a materialização lote a lote na operação, que observamos na sequência, representada pela incorporação do complexo imobiliário Jardim das Perdizes, que promoveu o parcelamento de uma das grandes glebas contempladas pela operação e representa a tipologia contemporânea do grande condomínio fechado vertical.

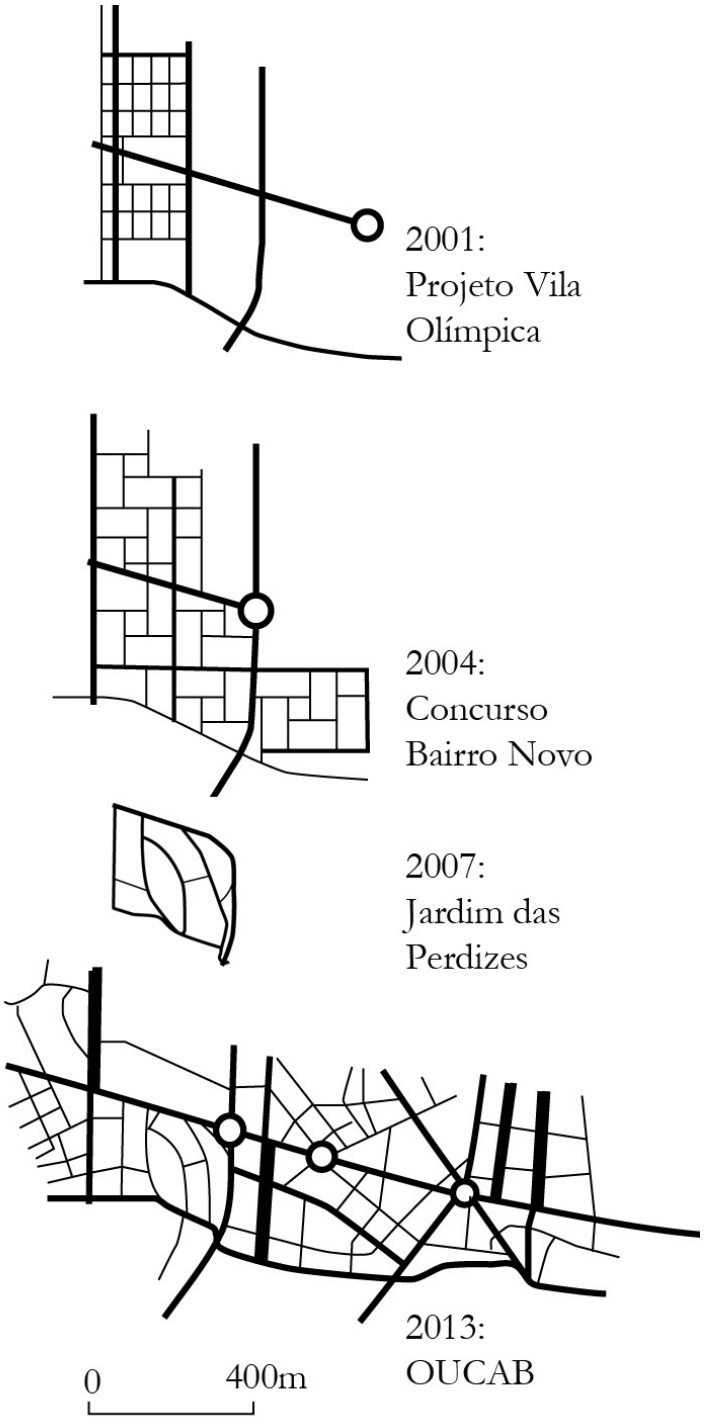

Figura 9 – Esquema das estratégias projetuais para a malha urbana. Fonte: Mapas Elaborados pela Autora, 2016.

3. As tipologias materializadas – Jardim das Perdizes e o Urbanismo corporativo.

Jardim das Perdizes é um empreendimento imobiliário privado incorporado e promovido pelas empresas Tecnisa e AGRA, atualmente em construção na gleba que pertencia à empresa Telefônica. A abordagem de sua materialização se baseou na análise do material promocional do empreendimento e em entrevistas com representantes do poder público e da incorporadora, envolvidos no processo à época.

A gleba era uma das três grandes áreas não parceladas e não ocupadas sobre as quais se deram o Projeto Olímpico e o Concurso Bairro, cujo parcelamento havia sido contemplado pelo quadro de obras da OUAB.

Figura 10 – Implantação empreendimento Jardim das Perdizes. Fonte: Mapas Elaborados pela Autora, com base em folheto publicitário disponibilizado por Tecnisa, disponível em: http://www.tecnisa.com.br/, consultado em 26/06/2016.

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

A gleba foi adquirida pela Tecnisa em 2006 através de leilão, para o qual a companhia Telefônica convidou os principais empreendedores da cidade a participar. Até aquele momento havia ainda incerteza em relação a eventuais riscos representados pelo decreto de interesse público emitido em 2002 pela prefeita Marta Suplicy, na ocasião do projeto olímpico. O decreto dava à prefeitura direitos de desapropriação da gleba, portanto o mercado estava hesitante em relação às possíveis restrições à incorporação e parcelamento da área.

Nigri (2015) afirma que dada essa indefinição, muitos os atores do mercado, apesar de interessados na área dadas suas proporções, estavam temerosos em investir.

Ele afirma que não houve muitas ofertas no leilão e a Tecnisa conseguiu adquirir a área a um valor relativamente baixo. A decisão de investir em um empreendimento de tamanha dimensão estava diretamente ligada à planejada abertura de capital da empresa (IPO). Assim como muitas outras incorporadoras em São Paulo na época, Tecnisa estava se preparando para lançar ações na bolsa de valores com a finalidade de atrair investidores e havia uma necessidade de aumentar seu banco de terras e perspectivas de negócios. Os fundos adquiridos com o IPO possibilitaram que a empresa adquirisse a gleba sem sócios.

A partir da aquisição, houve uma sequência de tomada de decisões sobre o desenvolvimento do projeto, que se deu de acordo com as expectativas mercadológicas e as negociações com a prefeitura. A primeira foi a decisão de lotear a gleba.

Apesar de estar no programa de intervenções da OUAB, não havia até então um projeto da prefeitura para o loteamento dessa e de outras áreas mencionadas pela lei de 1995. A única proposta realizada foi através do concurso Bairro Novo, cujo contrato havia sido cancelado. Ávila (2015) elucida que a lei da OUAB não definiu explicitamente de quem era a responsabilidade pela definição do parcelamento. Visto que não explicitou a que cabia esse papel, nunca foram definidas as diretrizes desse parcelamento. Apesar da lei da OUAB definir que a EMURB poderia ter um papel ativo no processo de materialização da operação, a empresa até então não havia tomado para si a responsabilidade do projeto dessas áreas.

Na ausência de diretrizes de desenho urbano provenientes do poder público, a Tecnisa iniciou o processo de aprovação com uma proposta própria, após breve reunião com a EMURB.

Nigri (2015) explica a decisão de parcelar a área, ao invés de promover um empreendimento único usando a área toda do lote. Dividir a área em diversos lotes minimizaria os riscos do empreendimento imobiliário, dotando o projeto de flexibilidade a longo prazo, possibilitando mudanças no mix de usos, tipologias e produtos imobiliários oferecidos. Entretanto, a opção pelo loteamento significava um processo de aprovação diferente na prefeitura e a doação de cerca de 40% da área bruta, seguindo as regras das leis de parcelamento (Lei Federal

6766/79 e Lei Municipal 9413/83). Por outro lado, ele argumenta, empreender em uma gleba de 250ha faria com que o negócio fosse “inaprovável”.

Nigri (2015) afirma que levou cerca de um ano para a prefeitura decidir qual departamento deveria ser responsável pela aprovação do parcelamento da área. Bartalini (2015), entretanto, esclarece melhor essa questão. Ele recorda que assim que a Tecnisa adquiriu a gleba, contataram a EMURB, a fim de receber diretrizes para seu parcelamento e submeter uma proposta para aprovação. Normalmente, essa aprovação era de responsabilidade da Secretaria da Habitação (SEHAB), entretanto, dada a importância do desenvolvimento dessa área para o desenvolvimento espacial da OUAB e, graças a uma conjuntura institucional específica, a SEHAB envolveu diretamente a EMURB no processo de aprovação.

Juntas, SEHAB e EMURB foram capazes de negociar alguns aspectos do projeto. Bartalini aponta que isso não teria sido possível caso não houvesse uma boa relação entre as secretarias SEMPLA E SEHAB, cujos secretários eram colegas de faculdade e, com o apoio do então prefeito Kassab (2006-20013, PFL, DEM, PSDB), orientaram as equipes a trabalhar em conjunto nesse processo. A EMURB, que ao longo desse período se transformou em SP Urbanismo, pode participar das discussões pois os secretários nomeados agiram politicamente, favoráveis a isso.

O processo de aprovação do projeto – mencionado como ponto decisivo pelo empreendedor ao considerar sua estratégia de negócio – possuiu uma série de excepcionalidades.

De acordo com Bartalini (2015) não foi sempre fácil negociar com o empreendedor, dada a ausência de diretrizes espaciais precisas na lei da operação e a falta de um parcelamento previamente projetado. Nesse cenário, não havia muito o que o poder público pudesse impor em termos de estratégia projetual, já que o loteamento proposto respeitava as regras da lei de parcelamento, uma regulação genérica que apenas determinas porcentagens de área a ser reservadas para uso institucional, público e viário, mas não propõe estratégias projetuais. Entretanto, a negociação continuou, visto que os incorporadores estavam interessados em alcançar um consenso com a SPUrbanismo (NIGRI, 2015).

Tornou-se importante, para ambos os atores, criar um amplo espaço público aberto e acessível no loteamento, agregando as áreas doadas em um grande lote público, ao invés de espalhá-las em fragmentos menores pelos quarteirões recém-formados, como é comumente feito em outros loteamentos da cidade (figura 10).

A negociação acerca do desenho urbano se deu ao longo de todo o processo de aprovação, com o consecutivo ajuste das propostas da Tecnisa às intenções da SPUrbanismo. A

negociação durou cinco anos (Bartalini, 2015), envolvendo principalmente o desenho do Sistema viário, a posição e proporção das áreas institucionais e as áreas verdes.

O sistema viário foi definido de forma orgânica, formando um esquema panóptico com o parque público posicionado no centro, orientado a norte-sul.

Todos os empreendimentos residenciais projetados como condomínios fechados foram colocados ao redor, posicionados de frente para o parque, dando as costas à cidade. Os usos não residenciais foram posicionados numa porção separada, mais próxima ao eixo viário mais importante, e do viaduto Pompeia que conecta a área a outras regiões da cidade, a sul da ferrovia.

A área institucional foi posicionada na entrada do novo e introspectivo bairro. Apesar das tentativas da SP Urbanismo durante o processo de negociação, os pedidos que não se baseavam em requisições previstas em lei nem sempre foram aceitos, como a promoção de uso comercial no térreo de alguns dos lotes, assim como propostas de fachada ativa e empreendimentos de uso misto. De acordo com Nigri (2015) todas as demandas não residenciais foram sanadas no quarteirão do empreendimento corporativo, que contemplava também um “mini-mall” no pavimento térreo (figura 11), aproveitando-se do maior fluxo de passagem de carros.

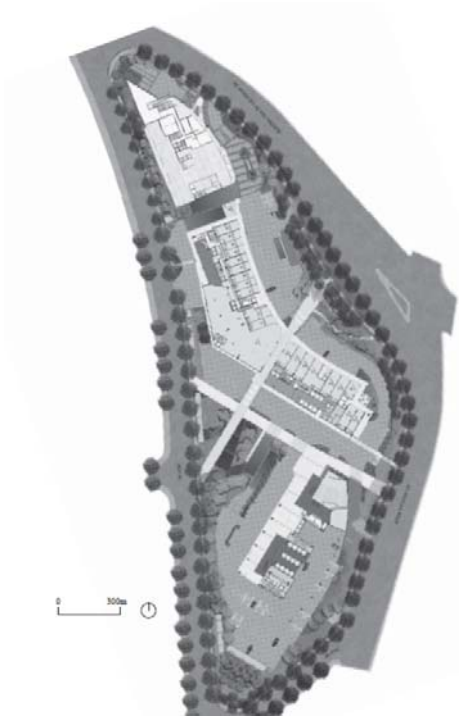

Figura 11 – Implantação Mall no Jardim das Perdizes. Fonte: Folheto Publicitário Tecnisa, disponível em: http://www.tecnisa.com.br/, consultado em 26/06/2016.

Bartalini (2015) explica que os pedidos da SPUrbanismo foram baseados em um entendimento global da região da OUAB, dos fluxos de pedestres gerados e atraídos pelas estações de transporte de alta capacidade, que poderiam assegurar não apenas a demanda para atividades comerciais espalhadas, mas também melhorar a segurança dos espaços públicos. Ele argumenta que o projeto aprovado foi alcançado através de um consenso e representa um certo avanço em relação à proposta original. Não é ideal, mas bem mais negociado e moldado pelo poder público do que muitos empreendimentos na cidade.

Nesse processo, a SP Urbanismo assumiu um papel mediador, entre as lógicas mercadológicas do empreendedor e as necessidades das dinâmicas urbanas da região, mesmo não tendo sido de forma institucionalizada. Ele enfatiza que o projeto atual do empreendimento é uma relativa vitória, visto que, ao se tratar de inserção urbana de tais empreendimentos na cidade "muitos dos desastres acontecem tendo como base a lei" (Bartalini, 2015).

É um consenso que o desenvolvimento mobilizou o mercado por si só (**Bartalini** 2015, Maleronka 2015, Nigri 2015), aumentando a expectativa ao longo dos sete anos anteriores ao lançamento dos primeiros dos quatorze empreendimentos previstos. "Mercado é levado pelo mercado" disse Maleronka (2015), explicando que existem algumas regiões, como a OUAB, que apenas se tornam oportunidades depois que o primeiro empreendimento bem-sucedido é lançado, independente das intenções de indução do poder público, numa prática de mercado comum que é "concentrar e, ao mesmo tempo, segregar" (Maleronka, 2015). Esse empreendimento exemplifica essa lógica.

Figura 12 – Vista geral do empreendimento Jardim das Perdizes, em construção. Fonte: acervo pessoal da autora, 2016.

4. A materialização da OUAB

OUAB foi, desde o início, uma proposta do poder público, sem a participação da sociedade civil nem em sua definição, nem em sua gestão, elaborada a fim de transformar a área e seus usos, densidades, fluxos e tipologias, induzindo transformações da paisagem urbana, sem definir sua forma ou estabelecer uma estratégia geral de desenho urbano para guiar essa transformação.

As mudanças na paisagem foram, até um determinado ponto, relacionadas à adesão dos empreendedores às diretrizes da ocupação, incialmente baixa, tendo como consequência a pouca captação de recursos para financiar as intervenções públicas nas áreas.

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

Os primeiros dez anos foram de pouca adesão do mercado privado à operação, visto que a área não estava na direção dos investimentos do mercado imobiliário da cidade naquele tempo (Bartalini, 2015; Maleronka, 2015).

Para Maleronka (2015), a ferrovia, representando uma barreira física e psicológica, desencorajou o mercado a empreender na área, justificando a aderência vagarosa da Operação nos primeiros anos. Ela aponta que, entre 2006 e 2012, com o crescimento econômico, os empreendedores estavam arriscando mais, visto que havia mais investimentos, e a atividade do mercado imobiliário aumentou com a demanda aquecida, portanto, perdas eventuais poderiam ser recuperadas em outros empreendimentos ao redor da cidade.

O Mercado, ela explica, é guiado por oportunidade, disponibilidade de lotes e demanda solvável para seus produtos imobiliários. Nesse período, a oportunidade era dada pelas áreas pós-industriais, apresentando grandes lotes nos quais a tipologia mais comum à época, o condomínio fechado de grande porte, poderia ser encaixada sem muitos ajustes. Uma vez que as outras áreas pós-industriais se saturaram, novas áreas foram exploradas. Esse foi o caso do território entre a Lapa e a Barra Funda.

Sales (2015) reforça esse aspecto, explicando que o primeiro empreendimento previsto, contemplando quatorze torres corporativas, foi um fracasso mercadologicamente. A empresa foi à falência após a quarta torre. Esse fato aumentou a resistência de outros atores do

mercado em investir na área. Uma vez que o interesse de investimento retorna, acontece pelas margens da operação, impressões confirmadas pelos mapas mostrados anteriormente.

A análise mostra um processo de intensa especulação logo antes da aprovação da OUCAB, nova operação urbana consorciada aprovada em dezembro de 2013, cuja elaboração se iniciou como uma revisão da OUAB, mas quando aprovada não a substituiu. Apenas em 2013 foram submetidos 21 pedidos de adesão, consumindo 30% do potencial construtivo adicional não residencial, volume que não foi consumido durante toda a sua vigência.

A tipologia do condomínio fechado residencial vertical, seguida da torre isolada corporativa, foram as tipologias materializada pela OUAB.

Os condomínios fechados verticais, que se organizam em ilhas isoladas no tecido urbano, fragmentando o movimento no território, de modo que desaparece a dependência do tipo e da malha – "a riqueza, variedade e dificuldade do projeto urbano" (Solà-Morales, 2008).

Figura 13 – Empreendimentos imobiliários lançados entre 1995 e 2013 dentro (vermelho) e fora (cinza) do perímetro da OUCAB. Fonte: Elaborado pela autora, baseado em informações EMBRAESP e PMSP, 2016.

Como observamos nos mapas e imagens, as propostas materializadas sob a OUAB não abordaram a esfera urbana da área, visto que a lei da operação apenas a regulou, mas não a definiu através de projeto, apesar das diferentes propostas de desenho urbano apresentadas para a área. Assim, materializando-se sem a Indução ou Definição de um projeto, a área representa ainda a figura conceitual do Improviso, na medida em que, apesar

de ter sido regulada por um instrumento urbanístico específico, materializou-se lote a lote sem incorporar uma visão de conjunto.

Ao considerarmos a Forma a Paisagem Urbana da área, o resultado desse processo de materialização é um conjunto improvisado de fragmentos distintos e desassociados, contidos e sobrepostos por infraestrutura viária de grande porte e pela figura da ferrovia.

BIBLIOGRAFIA

Antonucci, Denise. 2006. "Morfologia e Legislação Urbana: São Paulo 1972/2002." Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Barbosa, Eliana Rosa de Queiroz. 2016. "Da norma à forma: Urbanismo contemporâneo e a Materialização das cidades." Doutorado em Arquitetura e Urbanismo; Doctor in Engineering Science, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; Faculty of Engineering, Department of Architecture, Universidade Presbiteriana Mackenzie; University of Leuven.

Bartalini, Vladir. 2015. Entrevista realizada pela autora. São Paulo.

Castro, Luiz Guilherme Rivera de. 2006. "Operações Urbanas em São Paulo-interesse público ou construção especulativa do lugar." Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Fernandes, Ana. 2013. "Decifra-me ou te Devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-Fragmento e Dilemas da Pra´tica do Urbanismo no Brasil." In *Planejamento & Urbanismo na atualidade brasileira - objeto teoria e prática*, edited by Suely F. N. Gonzales, Jorge Guilherme Francisconi, Aldo Paviani and (org), 83-107pp. Rio de Janeiro: Livre Expressão.

Ferreira, João Sette Whitaker. 2003. *O Mito da Cidade-global* São Paulo: Vozes.

Fix, Mariana. 2001. ***Parceiros da exclusão***. São Paulo: Boitempo.

Fix, Mariana. 2007. *São Paulo Cidade Global - fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo.

Gottdiener, Mark. 1985. *The Social Production of Urban Space*. Austin: University of Texas Press.

Júnior, José Magalhães. nov. 2005. "Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição." *vitruvius | arquitextos* 066.03 (ano 06).

Maleronka, Camila. 2015. Entrevista realizada pela autora. São Paulo.

MONTANDON, Daniel T. 2009. "Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e e benefícios." Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Nigri, Renato. 2015. Gerente de incorporação Tecnisa, responsável pelo empreendimento Jardim das Perdizes. São Paulo.

PMSP. 1995. Lei 11.774 De 18 de maio de 1995 - Operação Urbana Água Branca. São Paulo.

Portas, Nuno, Álvaro Domingues, and João Cabral. 2007 *Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

SOLÀ-MORALES, Manuel de. 1997. *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC.

Solà-Morales, Manuel de. 2008 [1992]. "Another Modern Tradition." In *A Matter of things*, edited by Manuel de Solà-Morales. Asmterdam: NAI.

Waisman, Marina. 2013. *O Interior da História*. São Paulo: Perspectiva.

Wilheim, Jorge. 2003. *Jw - A Obra Publica De Jorge Wilheim - Submarino.com*. Sao Paulo: DBA Artes Gráficas.
Ávila, Vladimir. 2015. Entrevista realizada pelo autor. São Paulo.