

## **PROJETO URBANO E OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: ENTRE CONCEITOS, PLANOS E REALIDADE**

### **1º AUTOR**

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo; Docente do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (PPGAU-UPM); São Paulo; Brasil;  
[eunicehelenabascal@mackenzie.br](mailto:eunicehelenabascal@mackenzie.br)

### **2º AUTOR**

ALVIM, Angélica T. Benatti; Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo; Docente do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (PPGAU-UPM); São Paulo; Brasil;  
[angelicalalvim@mackenzie.br](mailto:angelicalalvim@mackenzie.br)

## RESUMO

O processo histórico de regulamentação dos instrumentos de planejamento urbano que visam a equidade sócio-territorial no Brasil, especialmente em São Paulo, remontam à Constituição Federal de 1988, ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 / 2001), e ao Plano Diretor do Município, o PDE 2002 (Lei nº 13.430 , de 13 de setembro de 2002), com força de lei. A partir desse rol de regulações, o tema deste artigo é problematizar a descontinuidade entre os marcos regulatórios, os instrumentos urbanísticos e sua aplicação. Por meio de um caso, procura-se compreender os conflitos, oportunidades e obstáculos para a prática do planejamento urbano em nível municipal. Um dos mecanismos de desenvolvimento induzido das áreas urbanas garantidos por esse rol de regulações são as Operações Urbanas Consorciadas, cuja implementação é em tese vinculada a projetos urbanos realizados em determinados perímetros alvo, consistindo na possibilidade de uma transformação urbana facultada por uma associação com a prática do mercado imobiliário. O conceito de projeto urbano consiste em uma ferramenta indispensável para a compreensão histórica da sua aplicação, e fornece bases para uma análise crítica dos planos e práticas urbanísticas assim denominadas. O artigo discute o conceito de projeto urbano de uma perspectiva histórica e crítica, abordando-o a partir de quatro referências bibliográficas selecionadas, do conjunto da obra de Mario Lungo, François Ascher, Juan Busquets e Nuno Portas, reconhecidamente difusores do debate do tema, a fim de identificar recorrências e diferenças conceituais significativas apontando para uma possível matriz analítica de experiências empírica. Discute-se além deste conceito, as dificuldades de implementá-lo no âmbito da legislação urbana brasileira, e como enfrentar o fato de uma região - que foi objeto em 2003-2004 de estudos técnicos da então SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento, para a realização de um projeto urbano e de uma Operação Urbana Consorciada (Vila Leopoldina-Jaguapé), que não foi realizada, transformar-se pela prática recorrente de atuação do capital imobiliário combinado com o zoneamento tradicional.

Palavras-chave: Operações Urbanas Consorciadas; Projeto Urbano; Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguapé.

## ABSTRACT

The historical process of regulation of urban planning instruments aimed at socio-territorial equity in Brazil, especially in Sao Paulo, date back to the Federal Constitution of 1988, the City Statute (Federal Law 10.257/2001), and the Master Plan of the City 2002, with the force of law. The discontinuity between the statement of regulatory instruments and their application is the general subject of this article that through a case, seeks to understand the conflicts, opportunities and obstacles to the effective practice of urban planning in the country and at the municipal level. One of the mechanisms of induced development of urban areas secured by such means of regulation are the Urban Consortium Operations, through which urban projects implemented in target perimeters, consist in the possibility of an extensive urban transformation through urban design associated with market practice real estate. The concept of urban project then consists of an

indispensable tool for historical understanding of their application, and provides a critical analysis of plans and projects. It discusses beyond this concept, the difficulties of implementing it within the scope of the Brazilian urban legislation, and how it faces the fact of a region without a design transforms itself by the common practice in Brazilian cities of r The article discusses the concept of urban design from a historical and critical perspective, approaching it from four selected references, the whole work of Mario Lungo, François Ascher, Juan Busquets and Nuno Portas, admittedly known for spreading the debate Urban Project theme, to identify recurrences and significant conceptual differences.eal estate capital combined with traditional zoning. The article discusses the concept of urban design from a historical and critical perspective, approaching it from selected references, between 2003-2015, in order to identify recurrences and significant conceptual differences. It discusses beyond this concept, the difficulties of implementing it within the Brazilian urban legislation, and how to face the fact that a region - that was the subject in 2003-2004 of technical studies then SEMPLA - Municipal Planning for achievement an urban project and an Urban Operation Consortium (Vila Leopoldina-Jaguapé), which was not performed, become the standard practice in the Brazilian cities of performance of real estate capital combined with traditional zoning.

Key-words: Urban Operation Consortium; Urban Project; Vila Leopoldina-Jaguapé Urban Operation Consortium.

## RESUMEN

El proceso histórico de la regulación de los instrumentos de planificación urbana orientados a la equidad socio-territorial en Brasil, especialmente en Sao Paulo, se remonta a la Constitución Federal de 1988, al Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257 / 2001), y al Plan Director de la Ciudad - el PDE 2002, que tiene fuerza de ley. La discontinuidad entre los marcos regulatorios e instrumentos urbanísticos y su aplicación es objeto de este artículo, que a través de un caso, busca entender los conflictos, las oportunidades y obstáculos para la práctica efectiva de la planificación urbana en el país y en el ámbito municipal. Uno de los mecanismos de desarrollo inducido de las zonas urbanas garantizados por estos medios de regulación son las Operaciones Urbanas de Consorcio, que se manifestaría en concreto a través de proyectos urbanos implementadas en ciertos perímetros de destino, y que consiste en la posibilidad de una amplia transformación urbana proporcionada por una asociación con la práctica de mercado inmobiliario. El concepto de proyecto urbano, por lo tanto, es una herramienta indispensable para la comprensión histórica de su aplicación, y proporciona la base para un análisis crítico de los planes y prácticas urbanas que se llaman así. El artículo analiza el concepto de proyecto urbano desde una perspectiva histórica y crítica, y acercarse a ella a partir de cuatro referencias seleccionadas, en la obra de Mario Lungo, François Ascher, Juan Busquets y Nuno Portas, ciertamente conocidos por difundir el debate tema de Proyecto Urbano, para identificar las recurrencias y diferencias conceptuales importantes. Discute más allá de este concepto, las dificultades de su aplicación dentro de la legislación urbana brasileña, y la forma de enfrentar el hecho de que una región - que fue objeto en el período 2003-2004 de los estudios técnicos de SEMPLA - Secretaria Municipal de Planeamiento para el logro un

proyecto urbano y de una Operación Urbana (Vila Leopoldina-Jaguapé), que no fue efectivada, se convierten en la práctica habitual en las ciudades brasileñas, que se caracterizan por la inversión de capital inmobiliario, que se combina con la zonificación tradicional.

Palabras clave: Operações Urbanas de Consórcio; Diseño Urbano; Operación Urbana Vila Leopoldina-Jaguapé.

## PROJETO URBANO E OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: ENTRE CONCEITOS, PLANOS E REALIDADE

### INTRODUÇÃO

Na atualidade, a relação do mercado imobiliário com a aplicação de instrumentos urbanísticos para a transformação induzida de setores da cidade, com ganhos sociais relevantes, é um tema que evidencia descompassos e conflitos entre o interesse público e todos os agentes envolvidos na produção do espaço - públicos ou privados. A implementação de projetos urbanos como instrumento de intervenção e os conflitos frente a incertezas sugerem a oportunidade de compreender o papel e a ação do poder público enquanto potencial agente de transformação destes setores da cidade, de valorização do espaço urbano e ambiental, em contraposição aos interesses do mercado imobiliário e do capital, e suas articulações nas múltiplas escalas que envolvem a cidade e a metrópole. As interações das múltiplas escalas de um projeto urbano - da metrópole ao bairro ou setor da cidade, revelam o espaço como duração e valor, onde atuam diversas atividades simultâneas.

No Brasil, a Operação Urbana Consorciada, instrumento definido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001) e indicado no Plano Diretor Municipal<sup>1</sup>, tem como princípio,

---

<sup>1</sup> Operações Urbanas Consorciadas: “[...] são intervenções pontuais realizadas sob a coordenação do Poder Público e envolvendo a iniciativa privada, empresas prestadoras de serviços públicos, moradores e usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Nesse instrumento, o Poder Público deve delimitar uma área e elaborar um plano de ocupação, no qual estejam previstos aspectos tais como a implementação de infraestrutura, nova distribuição de usos, densidades permitidas e padrões de acessibilidade. Trata-se, portanto, de um plano urbanístico em escala quase local, através do qual podem ser trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos (tais como altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária, etc.). Por esse motivo, as operações urbanas possuem grande potencial de qualificação espacial para as cidades, na medida em que permitem tratamento quase arquitetônico dos espaços urbanos. Tal tratamento é dificilmente obtido apenas pelo Plano Diretor e pelo zoneamento, principalmente em cidades grandes” (.POR|TAL DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Operações Urbanas Consorciadas Operação Urbana: o que é?. Disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp\\_obras/operacoes\\_urbanas/index.php?p=37057](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057)). Acesso em 30 de outubro de 2015.

ainda que teórico, a implementação de um projeto urbano advindo de articulação público-privado, partindo de um sistema integrado de intervenções em diversos níveis, que deveriam articular plano e projeto urbano. No Brasil, o termo “projeto urbano” vem sendo incorporado usualmente no âmbito do instrumento urbanístico denominado Operação Urbana Consorciada, quase que com este se confundindo, instituído no conjunto de instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade. Teoricamente, este instrumento tem o objetivo de promover o desenvolvimento urbano equilibrado de um determinado setor da cidade, com expressivos ganhos sociais, a partir da articulação entre agentes públicos e privados, levando a supor que o meio para isso, em termos de uma representação do processo, seja com base em um projeto urbano.

No entanto, em quase duas décadas de aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada, a contribuição para a sociedade e para a cidade são questionáveis, e até mesmo inexpressivos. Observam-se contradições que envolvem a idealização do plano e um possível projeto urbano, interesses conflitivos dos diversos atores e investidores, que tem por causa disjunções entre as dimensões técnica, política e econômica envolvidas no planejamento.

Em um contexto de incertezas e ambiguidades relativos aos processos sócio-espaciais das cidades brasileiras, julga-se necessário elaborar um quadro conceitual do termo “projeto urbano”, destacando aproximações e conflitos diante da possibilidade de articulação às Operações Urbanas Consorciadas.

Com o objetivo de identificar acepções da expressão, o artigo discute o conceito de projeto urbano, as dificuldades de implementação deste conceito no âmbito da complexa legislação urbanística brasileira, particularmente no contexto do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada.

Com base em análise das definições de Projeto Urbano oferecidas por quatro autores selecionados- Mario Lungo, François Ascher, Joan Bosquets e Nuno Portas - identificam-se definições que evidenciam e comprovam a tensão intrínseca ao Projeto Urbano entre agentes, atores e espaços público e privado. Em seguida, verifica-se como estes conceitos são expressos (ou não) nas intenções de um projeto de lei de Operação Urbana Consorciada para a região da Vila Leopoldina e Jaguaré, distritos localizados no setor sudoeste do município de São Paulo.

A análise da minuta de um projeto de lei que não se materializou como instrumento de fato é realizada, como uma oportunidade para verificar os impasses que ocorrem entre a proposição de um projeto urbano no âmbito de uma Operação Urbana Consorciada e a realidade. Busca-se discutir qual é a ideia (discurso) de projeto urbano implícita à concepção desta minuta de projeto de lei, e os interesses conflituosos dos diversos atores que se evidenciam, e na prática acabam por impedir sua concretização, permitindo que o mercado imobiliário transforme o bairro sem projeto e em prol de interesses próprios, contrários aos princípios do instrumento idealizado. A não materialização do projeto de lei contribuiu para frear a transformação positiva de toda a área, em suas múltiplas escalas - do bairro à metrópole, visto que a região abriga um grande equipamento de distribuição de mercadorias de âmbito metropolitano - a Central de Abastecimento Geral de São Paulo (CEAGESP), equipamento que o projeto proposto previa desativar de maneira parcial, mas previa também a atribuição de novos usos do solo que possibilitariam um outro aproveitamento daqueles terrenos e novas relações de uso no contexto da cidade e da metrópole.

Busca-se compreender o processo real de produção do espaço urbano naquele território, a consequente verticalização ocorrida, versus a intenção de projeto urbano implícito na Operação Urbana Consorciada, proposta pelo poder público e não implementada.

A partir do entendimento do conceito de projeto urbano e com base na realidade da região, indaga-se, se a efetiva implementação desse projeto teria possibilitado desencadear novos contornos e feições para a região e ganhos expressivos para a sociedade, ou contribuiria apenas para uma maior valorização dos interesses do capital.

#### PROJETO URBANO: CONCEITOS E REFERÊNCIAS, UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A compreensão rigorosa do conceito de Projeto Urbano é chave para explicitar eventuais descompassos entre uma política urbana que prioriza a arrecadação de recursos e mecanismos onerosos e uma transformação de áreas-alvo pautada por um entendimento mais amplo e complexo do território. Diversos autores vêm contribuindo para teorizar e definir Projeto Urbano, e uma revisão dessa literatura lança luz ao balizamento necessário

para empreender a análise crítica das formas de transformação da cidade de São Paulo. Para atingir os objetivos elencados, foram selecionadas quatro referências bibliográficas, do conjunto da obra de Mario Lungo, François Ascher, Juan Busquets e Nuno Portas, reconhecidamente conhecidos pela difusão do debate do tema do Projeto Urbano.

François Ascher<sup>2</sup> (2010) conceitua o Projeto Urbano como intervenção oposta a expressão do urbanismo moderno, para o qual a questão da cidade poderia ser enfrentada a partir de regras simples, estáveis e imperativas, com soluções homogêneas, em que os planos urbanísticos tinham por objetivo principal controlar o futuro, reduzir a incerteza e projetar a totalidade da cidade. Como reação crítica, diz Ascher, o Projeto Urbano surgiu na Europa no início dos anos de 1970, como forma de contradizer a transformação de natureza urbanística fundamentada tão somente por arquitetura emblemática e planos de larga escala.

A partir da década de 1980, ao se enfraquecer o papel do Estado com o avanço neoliberal e a globalização, a solvência ao acirramento das contradições entre atores públicos e privados se encaminhou de modo a buscar formas de gestão eficientes do conjunto de forças e atores em jogo na produção do espaço urbano, que pudessem beneficiar a coletividade e o conjunto da sociedade. A complexidade com flexibilização de normas acompanhou a crescente diversidade dos territórios, e foram desenvolvidos mecanismos público-privado para parcerias, tais como consórcios, concessões e subsídios, combinados com oferta de serviços.

Para Ascher (2010), o Projeto Urbano se vale de oportunidades, ou mesmo de crises para implementar estratégias de reconfiguração territorial, incidindo em segmentos ou peças urbanas, geridas por parcerias público-privado. O “novo urbanismo” pressupõe a contraposição a práticas consagradas do urbanismo moderno, como a de que planos diretores são suficientes ao determinar e enrijecer o planejamento na longa duração.

---

<sup>2</sup> Nascido em Metz, França em 1946 e falecido em Paris, França, 2009, François Ascher era Sociólogo e Economista de formação inicial. Desde 2000, presidiu o Conselho Científico do Instituto para a Cidade em Movimento, também foi membro do Comitê Estratégico e Científico da RATP e conselhos editoriais de *Jornal de Pesquisa Urbana* e autoridades locais. Professor acadêmico, lecionou no Instituto Francês de Urbanismo da Universidade de Paris VIII, localizada em Marne-la-Vallée.



A revisão dessa crença indiscutível do ideário moderno introduziu a “gestão urbana estratégica”, visando procedimentos mais reflexivos, que contam com multiplicidade de projetos de natureza diversa, coerência e articulação com diversas escalas e atores, levando em conta potencialidades de transformação do espaço. A gestão estratégica se baseia na articulação, na sincronia de ações e na inclusão social.

Esse autor pondera que a economia por si só não é capaz de criar uma total transformação dos espaços, pois estes implicam em um conjunto de determinantes socioambientais integrados. Movimentos constantes de ativação/desativação de atividades econômicas geram desequilíbrios no tecido sóciurbano, ao mesmo tempo que grandes empresas procuram se instalar nas cidades, em busca da diversidade social e da qualidade ambiental como estímulo aos investimentos. Essa situação exige do urbanismo a realização de múltiplos projetos, coerentes com a gestão estratégica, coordenando ações conjuntas e etapas sincronizadas, no curto e médio prazo. Ao plano e sua implementação caberiam minimizar a aleatoriedade, e articular o curto e longo prazo, a pequena, média e grande escala.

O conceito moderno de projeto como desígnio não se esvanece, mas o projeto é instrumento mediador de necessidades e potencialidades advindas da sociedade (ASCHER, 2010), consistindo em ferramenta de proposição, análise e negociação.

A realização de projetos dessa natureza implica em nova modalidade de planejamento, que não postula um urbanismo orientado de maneira simplificada pela promoção de imagem. Longe da proposição que planejar estrategicamente é servir tão somente às forças de mercado, trata-se de explorar eventos e oportunidades econômicas e sociais diversas, de modo positivo, relativamente aos fins.

O urbanismo moderno visava à realização de planos de larga escala, nos quais predominavam o ordenamento do solo, o zoneamento com separação de usos, densidades, atividades e gabaritos; o neourbanismo, ao visar objetivos e resultados, incentiva atores públicos e privados a estabelecer parcerias, pressupondo êxito com máxima eficiência para a coletividade.

O autor propõe a necessidade de meios para qualificar e quantificar características de conjunto desejáveis: ambiência, acessibilidade, equipamentos coletivos, serviços urbanos,

juntamente com um tecido de atividades produtivas e habitação. Conteúdos sociais e econômicos integram o Projeto Urbano tal como um processo, de modo que estejam expressos ou sinalizados em um desenho capaz de agregar qualidade arquitetônica e urbanística, integrando lógicas e forças diversas. Essa natureza complexa desestimula soluções simplificadoras, orientando-se para a diversidade funcional, múltiplas centralidades e redes de transporte, conexões e mobilidade (ASCHER, 2010).

Para Nuno Portas<sup>3</sup> (1998), Projeto Urbano é uma noção, devido à amplitude de significados que abrange. Definição historicamente condicionada, é um conceito, proposição ou modo de intervenção dependente de instrumentos de planejamento e projeto, conforme o contexto - soluções e formas definidas pelas condições presentes e futuras. Exercício que procura atingir a máxima certeza relativa aos seus efeitos em ambiente incerto, envolve a relação entre fatores socioeconômico-territoriais e ambientais: engloba essas variáveis em sistemas de gestão, atores e parcerias diversas. Por meio da sinergia de variáveis econômico-sociais, propõe ações e efeitos territoriais.

O autor entende que Projeto Urbano não deve ser confundido com desenho urbano. Admite que o conceito é amplo e dinâmico, um instrumento que deve refletir as transformações urbanas, antever oportunidades e detectar carências. O Projeto Urbano não é um desenho definitivo, mas um instrumento em aberto, cabendo-lhe incentivar a competitividade entre cidades de uma mesma rede e a atratividade de recursos financeiros, contando principalmente com capital privado ou fundos públicos.

Intervenção urbana de localização variada, valendo para a cidade consolidada ou emergente, admite várias estratégias e tratamento dos sistemas de conectividade, abordagem de tecidos próximos e morfologias várias, bem como da arquitetura. A arquitetura desempenha um significativo papel - gerar marca e identidade, determinando a relação com espaço público e linguagem arquitetônica adotada. Abordam-se intervenções arquitetônicas integradas por sistemas urbanísticos (infraestruturas, espaço público, etc.),

---

<sup>3</sup> Nascido em Vila Viçosa, São Bartolomeu, Portugal, em 23 de Setembro de 1934, Nuno Portas é um arquiteto e urbanista formado pela Escola Superior de Belas-Artes do Porto em Arquitetura, em 1959. Professor de Projeto na Escola Superior de Belas Artes de Lisboa (1965-1971), tendo se transferido para o curso de Arquitetura na cidade do Porto, sendo um de seus fundadores.

e a articulação de elementos materiais e imateriais - formas, espaço e significado - de um capital material e simbólico.

O Projeto Urbano, para Portas (1998) deve prever meios para a execução do espaço público e contar com um conjunto de regras processuais e formais para concretizar outros elementos urbanos. O investimento em infraestrutura é um dos requisitos fundamentais à sua viabilidade, mas uma ação de conjunto visando à totalidade do espaço urbano envolvida é imprescindível para o seu sucesso. Trata-se de uma ação concreta, de um procedimento metodológico diferente do urbanismo normativo, pois códigos e procedimentos são criados a cada projeto.

Possibilita uma contribuição para gerar negociações interinstitucionais, entre atores sociais diversos, e integração de decisões setoriais, com programas de atividades específicos. Deve contribuir para a realização de oportunidades, mostrar-se eficaz em relação a objetivos e viabilidade, frente aos meios e recursos financeiros e técnicos que o mobilizam.

A finalidade do Projeto Urbano é oferecer resposta de curto, médio e longo prazo a áreas em transformação ou deprimidas; sua atuação abrange áreas centrais, centros históricos, vazios urbanos, áreas ociosas ou obsoletas, áreas degradadas com infraestrutura disponível. Depende de planos e instrumentos flexíveis, que possam complementar a legislação consagrada de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e tem a intenção de alcançar determinados efeitos - especialmente qualitativos - integrando forças e processos.

Implica em uma concepção sólida em termos de custo-benefício, mecanismos institucionais e financeiros, disponibilidade de solo e infraestrutura; não é apenas um desígnio acompanhado de desenho. É ao mesmo tempo ferramenta de análise e negociação, sendo que os resultados podem ser incertos, por sua complexidade e escala, podendo o instrumento acirrar a privatização ou recuperar a essência pública da gestão urbana.

Mario Lungo<sup>4</sup> (2004) reforça que Projeto Urbano é uma noção polissêmica, uma estratégia que permeia questões urbanas e socioeconômicas envolvidas com o desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Mario Lungo, Arquiteto, Urbanista e Cientista Social, foi chefe do departamento de Organização do Território na Universidade Central da América em San Salvador, diretor do escritório de planejamento da área

territorial. Caracteriza-se por atuação pública em um segmento da cidade, articulada a uma visão global e aos problemas socioeconômicos, com vários atores, incluindo tanto os de natureza pública como particular. Lungo reforça que Projeto Urbano implica necessariamente uma coordenação de múltiplos atores pelo poder público.

Trata-se de uma prática que deve considerar a globalização em curso, as mudanças econômicas, a feição da sociedade e do Estado. A diversidade e definição de escala e múltiplos atores devem ser específicos para a realidade política e socioeconômica local. Projetos Urbanos são intervenções baseadas na construção de infraestruturas e serviços urbanos, recuperando e ampliando o conceito de obra pública.

Tais intervenções devem diversificar os objetos e as formas de produção do território: novas centralidades, requalificação de zonas deprimidas, em transformação de uso, e regiões pauperizadas. Rompem os limites da área central, estendendo-se em diversas situações concretas à periferia; incorporam o setor privado como investidor (LUNGO, 2004, pp. 18-9). Têm caráter singular, pois são concebidas como motores de desenvolvimento e qualificação do espaço metropolitano (Ibidem); no entanto, devem canalizar o uso de recursos para a garantia do interesse público, evitando a segregação sócio espacial. Do ponto de vista da gestão, os Projetos Urbanos são um processo com a finalidade de estabelecer consensos e acordos, instaurando um fórum de desenvolvimento urbano, e não de maneira a isolar atores ou interlocutores (Ibidem).

Para tanto, Projetos Urbanos dependem de uma articulação entre as instâncias federal, estadual e local, gerida pelo setor público. Sua concepção e prática devem envolver a participação das organizações da sociedade civil (LUNGO, 2004, pp. 24 e 25).

Para Juan Busquets<sup>5</sup> (2007), cabe ao Urbanismo recuperar o valor do projeto para justificar seu papel social, como prática difundida e aceita. Para definir Projeto Urbano é necessário entender o contexto territorial e urbano em transformação, e o fato de que as decisões dependem cada vez mais da contribuição de múltiplos atores, não mais seguindo etapas e graduações tais como as conhecíamos (BUSQUETS, 2007, p. 15).

---

metropolitana de San Salvador e conduziu programas de pesquisa na América Central, líder do núcleo América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>5</sup> Joan Busquets, arquiteto urbanista e professor na Universidade Técnica da Catalunha e na Graduate School of Design em Harvard. Sua empresa BAU - B Arquitectura i Urbanisme SL, localiza-se em Barcelona.

O Urbanismo, para esse Autor, não é uma “ponte”, mas atua de “dentro”, a partir das várias escalas de projeto, da definição de programas, estratégias e prioridades, podendo contribuir para a melhor qualidade dos espaços existentes e promover seu desenvolvimento, com grande valor de inovação. A designação Desenho Urbano ou Projeto Urbano, para Busquets, não é o mais importante, mas a grande variedade de iniciativas e bagagem urbanística e cultural que se deve considerar para que uma disciplina consistente se constitua.

O autor defende que o homem como ser social cria novas formas de urbanidade. Cabe-nos saber interpretá-las e propor formas e processos urbanos para estas novas condições. Projetos Urbanos são projetos estratégicos; soluções singulares induzem a elaboração de uma nova imagem. Porém, para produzir impacto urbanístico relevante, não se deve investir tão somente em objetos arquitetônicos isolados (2007). Projetos Urbanos devem se articular a operações que promovam as centralidades e a multiplicidade de sistemas intermodais e/ou ações sobre infraestruturas.

Na cidade existente, os Projetos Urbanos definem ações no espaço não construído convertendo-o em espaço público ou elemento de mobilidade urbana. Tem escala intermediária e buscam integrar diferentes funções a partir de sistemas de composição abertos, que se desenvolvem em etapas. Exigem processos de projeto inovadores que instiguem novas formas de atuação urbanística, para enfrentar a complexidade diante de problemas urbanos. Desautorizam uma retração do Estado relativamente às necessidades da política urbana.

Ao comparar-se a posição apresentada pelos autores abordados, é possível dizer que a gestão pública de Projetos Urbanos se define como negociação entre atores, e não apenas como regulamentação. Parcerias público-privado são o meio pragmático de alcançar a implementação, conciliar atores diversos e garantir o benefício coletivo em face do interesse privado.

Conforme se pode concluir, Projeto Urbano é uma mediação em processo entre a regulação da política urbana e a implementação de decisões estruturais e urbanísticas. Deve mediar intervenções fundamentadas em Operações Urbanas, pois as relações com os determinantes sociais e econômicos que são pano de fundo e animam o desenho devem ser produzidas a partir de instrumentos urbanísticos adequados.

É a peça integradora das determinações técnicas, jurídicas e financeiras às premissas e demandas da transformação física, social e ambiental. É também um instrumento de mediação complexa de intervenção, atuante na dinâmica socioespacial de uma determinada região e estabelecendo conexão com a metrópole contemporânea.

Pode ser definido como meio, por excelência, para enfrentar necessidades de grupos sociais diversos, territórios heterogêneos e a urgência de governança urbana. Um dos pressupostos fundamentais do Projeto Urbano, como contraposição às tendências de fechamento e exclusão espaciais e como reconhecimento de sua natureza essencialmente múltipla é contemplar a diversidade.

A ampliação do significado do espaço público na cidade contemporânea - em sua capacidade de reunir o que é separado e garantir a continuidade de fluidez do tecido urbano - é um desafio de franca conotação política: como controlar os espaços semi-públicos e privados? Numa possível resposta a esta indagação, as inovações representadas pelos Projetos Urbanos residem em poder criar mecanismos e regras urbanísticas capazes de coletivizar o que é privado, valorizando espaços heterogêneos e de expressão coletiva. Nisso se encontra uma posição contra tendencial às exclusões sócio espaciais. Portas (2001) argumenta que a cidade implica em fluidez e permanência em uma geometria variável, e o espaço público revela a qualidade de abrigar os dois atributos.

A seguir, quadro comparativo das principais definições de Projeto Urbano apresentados:

AUTOR ATRIBUTO	ASCHER	LUNGO	BUSQUETS	PORTAS
<b>CHAVES:</b> motes de definição	Oposição ao urbanismo Moderno: <b>Novo Urbanismo</b>	<b>Noção polissêmica:</b> permeia questões urbanas e socioeconômicas que incidem no desenvolvimento territorial	Grande variedade de iniciativas e bagagem urbanística e cultural envolvidas	É uma <b>noção:</b> amplitude de significados ( <b>polissemia</b> )
<b>GESTÃO</b>	<b>Integração</b> entre produção do <b>espaço urbano</b> e gestão eficiente de	<b>Atuação pública</b> em um segmento da cidade, articulada a uma <b>visão global e aos</b>	Exigem processos de projeto inovadores que instiguem novas formas de	Intervenção dependente de instrumentos de planejamento e projeto,

	<b>atores</b>	<b>problemas socioeconômicos, com atores diversos envolvidos</b>	atuação urbanística, para enfrentar a <b>complexidade</b> diante de processos e problemas urbanos.	<b>conforme o contexto - soluções e formas definidas pelas condições presentes e futuras</b>
<b>GESTÃO</b>	Resposta à complexidade social exigindo <b>flexibilização de normas</b>	<b>Coordenação de múltiplos atores pelo poder público</b>	<b>centralidades e multiplicidade de sistemas intermodais</b> e/ou ações sobre infraestruturas	Exercício que procura atingir a <b>máxima certeza</b> relativa aos seus efeitos em <b>ambiente incerto</b>
<b>ESCALAS E FORMA URBANA</b>	Estratégias de reconfiguração territorial em <b>segmentos ou peças urbanas, geridas por parcerias público-privado</b>	Diversifica os objetos e formas de produção do território: <b>novas centralidades, melhoramento de zonas pobres, etc.</b> ; rompe os limites geográficos convencionais	<b>Várias escalas de projeto, programas, estratégias e prioridades,</b> contribuição para a melhor qualidade dos espaços existentes e seu desenvolvimento	<b>Localização variada,</b> valendo para a <b>cidade consolidada ou emergente</b>

## A REALIZAÇÃO DE PROJETOS URBANOS E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO BRASIL: SIGNIFICADO E ALCANCE

No Brasil, a relação entre a dinâmica do mercado imobiliário e a aplicação de instrumentos urbanísticos para a transformação induzida de territórios, tais como Operação Urbana Consorciada é um tema que evidencia descompassos e conflitos das parcerias público-privado. Trata-se de oportunidade para compreender o papel e a ação do poder público enquanto potencial agente de transformação de áreas deterioradas e valorização do espaço urbano e ambiental e a atuação do mercado imobiliário, frente aos interesses da cidade e do capital.

O instrumento Operação Urbana foi definido no País na década de 1970, emulando a experiência francesa e norte-americana. Esse e outros instrumentos urbanísticos se tornaram, no entanto, meios efetivos de transformação do espaço urbano com os avanços da Constituição Federal de 1988 e principalmente, com a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Esta Lei regulamentou o capítulo "Política Urbana" da Constituição Federal e apresentou as Operações Urbanas (OU) na forma de parcerias público-privado, visando o desenvolvimento induzido de porções definidas do espaço urbano, com base no planejamento municipal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Operações Urbanas consistem em um sistema de intervenções em diversos níveis coordenado pelo poder público, afirmando o princípio de que o Estado (o poder público municipal) tem direito a submeter os interesses de mercado à regulação pública, a qual deve harmonizar objetivos e ações de natureza físico-territoriais, socioambientais e econômicas, a fim de potencializar o alcance transformador e redistributivo intrínseco desse instrumento. Uma OU consiste em um conjunto de medidas sob a coordenação do Poder Público municipal integrando a participação da iniciativa privada - proprietários e investidores, moradores e usuários permanentes, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental. Cada Operação Urbana é criada por lei específica, devendo ser aprovada por quórum qualificado na Câmara Municipal, por um mínimo de três quintos dos vereadores. A lei deve então fixar os limites do perímetro da Operação, estabelecer os direitos e deveres das partes envolvidas, criar critérios de financiamento e estabelecer um programa de investimentos, determinando o que será custeado pelas contrapartidas arrecadadas (ABASCAL; BRUNA, 2009).

As OUs pressupõem que cabe aos empreendedores imobiliários permissão de construir área adicional à estipulada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS (Zoneamento)<sup>6</sup>. Mediante pagamento de contrapartidas, o poder público municipal, de posse de mais-valias

---

<sup>6</sup> Em São Paulo, a primeira Lei de Zoneamento foi a de 1972, a atual lei vigente é a de no. 13.885, de 25 de agosto de 2004. Com o PDE 2014, passou-se a uma Revisão Participativa da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), projeto de lei 272/2015, que resultou de um processo participativo coordenado pelo Executivo, e que foi encaminhado à Câmara Municipal no dia 2 de junho deste ano. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Legislação - Zoneamento da Cidade de São Paulo. Disponível: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=lei%20de%20uso%20e%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20do%20solo%20sp>).



capturadas em transações de venda de potencial adicional do direito construtivo, tem por dever aplicá-las em melhorias na própria área-alvo de intervenção. Este procedimento possibilita que, através de mecanismos onerosos previstos no Estatuto da Cidade, tais como a Outorga Onerosa - pagamento de recursos fruto de exceções à lei de uso e ocupação do solo, ocorra a arrecadação de contrapartidas pagas pelo empreendedor em troca de exceções, e que a Operação Urbana garanta o financiamento de intervenções requalificadoras do ambiente construído, no que diz respeito à estruturação e melhoria das áreas-alvo.

A concretização desse instrumento depende da mediação e prioridade conferida aos Projetos Urbanos, que em tese, são a forma de materializar o complexo rol de instrumentos urbanísticos proposto pelo Estatuto da Cidade, ao integrar por meio de um desenho urbano, urgências diversas (SOMEKH, 2007).

A relação entre o mercado imobiliário atuante em áreas-alvo de Operação Urbana e eventuais planos propostos e/ou implementados permitem compreender a dialética entre o plano como concepção e sua realização em um determinado momento, no qual discontinuidades, avanços e rupturas integram o quadro em ocorra a mediação entre o plano apresentado, a gestão técnico-política e a sociedade, finalidade última do processo de planejamento. Os conflitos resultam as tensão entre transformações projetadas pelos planos e a implementação, e decorrem por vezes da ação prioritária de empreendedores imobiliários, com aquiescência do poder público municipal como agente executivo.

Como uma especificidade das Operações Urbanas, a Operação Urbana Consorciada (OUC) se destaca por enunciar uma visão contemporânea da relação entre plano e Projeto Urbano, no contexto brasileiro. Áreas de OUC são definidas com base em uma estratégia de intervenção urbana<sup>7</sup> para além do tradicional zoneamento (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011).

---

<sup>7</sup> “O primeiro documento brasileiro que trata do Solo Criado foi a Carta do Embu, publicado em 1976, que preconizou a aplicação de um único Coeficiente de Aproveitamento para todo o solo urbano, adensando áreas específicas através da aplicação do Solo Criado (GRAU, 1983, p. 55,56). O instrumento Solo Criado foi aplicado à legislação brasileira - a partir da promulgação do Estatuto da Cidade - como uma forma de recuperação das valorizações fundiárias, determinando a aplicação dos recursos obtidos em ações de interesse social e de ordenamento do território, tanto de caráter de planejamento quanto da regularização e recuperação. Dessa forma, a regulamentação federal do instrumento mas poderá adquiri-lo do Município, conforme as condições gerais que a lei local dispuser [...]”. (MOREIRA, Tomas A.; TEIXEIRA, Maria Fernanda I. M., in: SOLO CRIADO:

Operações Urbanas Consorciadas (evolução institucional do instrumento das OU) vem sendo utilizadas no Brasil e particularmente em São Paulo para viabilizar parcerias público-privado, fundamentadas no pagamento de contrapartidas, com a finalidade de criação de solo - Solo Criado. O instrumento OUC foi introduzido nos Planos Diretores de São Paulo de 1985, 1988, 1991 e definitivamente recebeu forte aquiescência ao ser introduzido no Plano Diretor Estratégico - PDE de 2002 (MONTANDON; SOUZA, 2007).

Uma Operação Urbana Consorciada exige definição do perímetro-alvo, bem como de um programa de atividades para o território definido, e de um plano e respectivo Projeto Urbano para alcançar seus objetivos. Sua definição envolve um programa de atendimento econômico e social a população diretamente atingida pela intervenção, apontando com clareza mecanismos redistributivos de recursos financeiros obtidos na área da OU (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015). Tal escopo implica em um conhecimento e domínio precisos das necessidades, presentes e futuras que envolvem as populações diretamente afetadas por uma intervenção dessa natureza. Por essa razão, o reinvestimento das contrapartidas obtidas no perímetro-alvo deve ser um estímulo a permanência da população em áreas beneficiadas por melhorias ambientais.

Operações Urbanas são, em tese, mecanismos opostos à livre atuação do mercado imobiliário, que é movido pela lógica intrínseca de maximização de lucros e estratégias de produção de uma qualidade do ambiente construído com finalidade individualista.

Operações Urbanas Consorciadas seriam, portanto, instrumentos de articulação de interesses privados e coletivos, para a construção de uma cidade de melhor qualidade ambiental e mais justa. Os resultados qualitativos do ambiente construído obtidos através de OUC devem diferir substancialmente daqueles alcançados pela reprodução da lógica de transformação do espaço urbano pelo mercado imobiliário, uma vez que Projetos Urbanos podem determinar uma qualidade de conjunto à superfície objeto, que a atuação isolada de empreendimentos imobiliários não prioriza.

O dispositivo do solo criado serve à atração de investimentos imobiliários e resgate de contrapartidas então canalizadas para financiar e estimular transformações de conjunto previstas no Projeto Urbano na própria área de intervenção.

A negociação de índices construtivos, portanto, não é em si mesma o objetivo ou fim último da política urbana, pois a concepção da Outorga Onerosa, a partir do Estatuto da Cidade, implica no cumprimento da função social da propriedade. Políticas de negociação de índices apartadas de um plano e Projeto Urbano devem ser objeto de questionamento, pois, ao priorizar a reprodução de empreendimentos imobiliários e mera arrecadação de contrapartidas de forma não vinculada a planos e projetos capazes de transformar o conjunto não está cumprindo com as possibilidades máximas que a relação de plano e projeto urbano prevê.

O Solo Criado, compreendido como bem público passível de alienação ao relacionar-se ao pagamento da outorga onerosa e direito adicional de construção, não é ilimitado, devendo atender aos fins que venham a ser determinados pelo planejamento urbano municipal (ABASCAL ET AL., 2013).

Entre as Operações Urbanas Consorciadas sinalizadas pelo PDE 2002 para São Paulo destaca-se a Operação Urbana Vila Leopoldina - Jaguaré<sup>8</sup>. A área foi alvo em 2003-2004 de uma minuta de projeto de lei com base em estudos urbanísticos e ambientais de autoria da equipe técnica do então Departamento de Projetos Urbanos da Secretaria de Planejamento Urbano de São Paulo (SEMPA). Foi aquele um momento em que houve motivação entre o quadro técnico, em parceria com a Universidade, para o debate intelectual e referência do trânsito do ideário urbanístico internacional relativa à concepção de instrumentos e Projetos Urbanos, o que se refletiu em um Projeto Urbano e desenho para a Operação Urbana Consorciada em tela, propondo-lhe um conjunto de ações que contemplavam as dimensão social de uma intervenção e os interesses do mercado, procurando integrar as escalas local e metropolitana.

---

<sup>8</sup> Embora tenha sido objeto de estudos técnicos de autoria da equipe da então SEMPA - Secretaria Municipal de Planejamento, em 2003-4, o Plano não foi apresentado à Câmara Municipal de São Paulo, em razão de descontinuidade política. A OUC Vila Leopoldina-Jaguaré foi idealizada, sem ter sido jamais implementada, sequer regularizada em Lei.

A descontinuidade entre o Plano concebido e jamais implementado e a transformação da área pelos padrões exclusivos do mercado imobiliário, facilitados pelo próprio Poder Público e a aplicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004) são elementos chave para compreender as relações entre concepção do Plano e Projeto Urbano e as realizações do mercado imobiliário, evidenciando as causas e características do conflito entre ambos.

## OS ESTUDOS TÉCNICOS PARA A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA VILA LEOPOLDINA-JAGUARÉ, SÃO PAULO: CONFLITO ENTRE PLANO E REALIDADE

No âmbito do Município de São Paulo, o PDE 2002 - 2012, elaborado à luz do Estatuto da Cidade, propôs um conjunto de nove Operações Urbanas, reafirmando quatro que estavam em andamento - Centro, Água Branca, Faria Lima, Água Espraiada e apresentando outras cinco - Carandiru, Celso Garcia, Diagonal Norte, Diagonal Sul, Santo Amaro, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Jacu-Pêssego e Amador Bueno. Quinze por cento (15%) da área total do município foram definidos como objeto de Operações Urbanas, previstas ou em implementação<sup>9</sup>.

A área definida para a Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié compreende cerca de 1028 ha, está sob jurisdição da Subprefeitura da Lapa. Foi originalmente ocupada por antigas indústrias e compreende a Central de Abastecimento Geral de São Paulo - CEAGESP, inscrevendo-se nos distritos industriais do Jaguaré e Vila Leopoldina. Ocasionalmente pelo desenvolvimento do vetor oeste de expansão da cidade, o intenso processo de verticalização da Vila Leopoldina, assistido desde os anos de 1970 foi estimulado pelo abandono das atividades industriais que aí se localizaram, que foram em busca de

---

<sup>9</sup> As Operações Urbanas constam do PDE na Seção VII, “Das Operações Urbanas Consorciadas”, artigo 156 até 234. Novas áreas de OU poderiam ser criadas nas regiões sinalizadas para intervenção, e os recursos auferidos com aplicação do mecanismo de pagamento de Outorga Onerosa nos perímetros de OU deveriam ser aplicados, nos termos da lei, dentro desse mesmo perímetro.

localizações mais vantajosas. Por isso, a área apresenta potencialidade e vocação para transformação de usos.

O Bairro da Lapa remonta aos primórdios do povoamento de São Paulo, tendo se desenvolvido com a implantação da ferrovia e a construção das primeiras indústrias, ao longo da linha férrea. Característica marcante do bairro é a condição de acessibilidade em relação a outras regiões da cidade e do Estado, com fácil acesso às principais saídas rodoviárias.

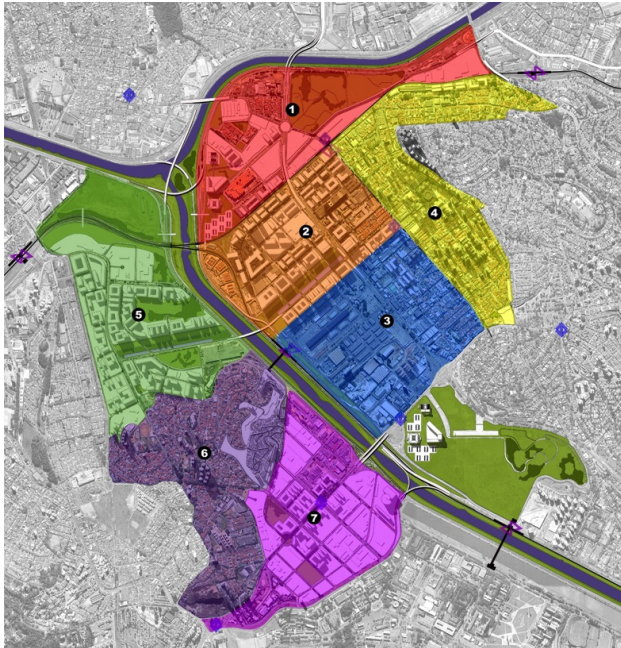
Lançamentos de empreendimentos imobiliários residenciais, ao mesmo tempo em que se assiste ao esvaziamento de galpões industriais na região tem sinalizado suas transformações. Os novos usos vem seguindo padrões de ocupação do solo convencionais, com predominância de empreendimentos residenciais verticais de médio e médio alto padrão. A paisagem é pontuada com a construção de condomínios fechados que se caracterizam por uma introversão facilitada por muros (CALDEIRA, 2000), caracterizados pela edificação de torres desvinculada da paisagem e da qualidade de conjunto do ambiente construído.

No mencionado período de concepção do Plano, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) desenvolveu um programa de intervenção urbana em que pressupostos anti-funcionalistas se fizeram visíveis, ao contemplar um Projeto Urbano com proposta de desenho urbano. Procurava-se inovar as práticas da atuação pública, ao integrar o Projeto Urbano à Operação Urbana, prevendo a aplicação de mecanismos onerosos e criação de índices urbanísticos. Esperava-se valorizar as áreas de entorno da região da OU, a elas irradiando os efeitos do processo de melhoramento, sob o estímulo do uso intensivo do solo e adensamento. A valorização fundiária decorrente da Operação Urbana seria convertida em recursos públicos reaplicáveis no perímetro-alvo, cedendo aos empreendedores concessão para a prática de exceções ao direito de construir, e pagamento de outorga onerosa. A negociação de CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção - títulos negociados livremente no mercado mobiliário (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015) - gerariam a arrecadação antecipada de recursos para a execução de infraestrutura e demais melhorias - em áreas públicas, habitação de interesse social (HIS) e sistemas de drenagem - adequando a região à nova densidade. Previa-se um adicional de potencial construtivo de cerca de 2.080.000 m<sup>2</sup>, divididos em usos residenciais e não residenciais que deveriam

gerar recursos reaplicados na região. O projeto previa ainda a utilização de outros instrumentos onerosos do Estatuto da Cidade: Direito de Preempção, Transferência do Direito de Construir, entre outros, como forma de viabilizar os objetivos propostos (SEMPA, 2004).

Novas conexões e acessos em múltiplas escalas, em âmbito local e metropolitano, foram previstos de forma a integrar-se aos usos propostos, e a uma setorização prevista. A ideia era definir setores com padrões diversos de ocupação do solo, a partir de distintos coeficientes de aproveitamento para efeito de formas e padrões tipológicos diversificados. Novos eixos ligando a área às principais artérias da cidade criariam uma centralidade, à qual deveriam se articular atividades diversas, em torno de um amplo espaço público, para valorizar e redesenhar a área e contribuir para a reavaliação das atividades da CEAGESP, importante equipamento de caráter metropolitano, mas que teria sua função reformulada pelo Projeto Urbano.

O adensamento habitacional em Vila Leopoldina e Jaguaré proviria o reparcelamento das quadras remanescentes do antigo loteamento industrial, redefinindo-as em escala adequada ao percurso pedestre. O redesenho e requalificação das principais vias, como a Avenida Imperatriz Leopoldina e Rua Carlos Weber, adequá-las-ia a novas atividades. Previu-se ainda a reurbanização da Favela do Jaguaré, e a criação de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS - figura prevista no Plano Diretor) na área-alvo para abrigar população originalmente assentada e que eventualmente proviesse de outras regiões da cidade.



<b>01 área = 125,66ha</b>
Área constr. Hab. = 431.995m <sup>2</sup>
Área constr. N/Hab. = 500.422m <sup>2</sup>
Pop. Res. Prev = 17.200 hab
Pop. não Res. = 25.000 hab
Densidade Bruta = 181.3 hab/ha
<b>02 área = 121,96ha</b>
Área constr. Hab. = 611.344m <sup>2</sup>
Área constr. N/Hab. = 944.890m <sup>2</sup>
Pop. Res. Prev = 24.500 hab
Pop. Com/SV = 47.200 hab
Densidade Bruta = 243.2 hab/ha
<b>03 área = 144,26ha</b>
Área constr. Hab. = 438.715m <sup>2</sup>
Área constr. N/Hab. = 745.418m <sup>2</sup>
Pop. Res. Prev = 17.550 hab
Pop. Com/SV = 37.260 hab
Densidade Bruta = 161.1 hab/ha
<b>04 área = 132,32ha</b>
Área constr. Hab. = 1.051.634m <sup>2</sup>
Área constr. N/Hab. = 478.549m <sup>2</sup>
Pop. Res. Prev = 42.060 hab
Pop. Com/SV = 23.920 hab
Densidade Bruta = 413.4 hab/ha
<b>05 área = 172,01ha</b>
Área constr. Hab. = 944.096m <sup>2</sup>
Área constr. N/Hab. = 628.567m <sup>2</sup>
Pop. Res. Prev = 39.760 hab
Pop. Com/SV = 31.420 hab
Densidade Bruta = 203.7 hab/ha
<b>06 área = 162,85ha</b>
Área constr. Hab. = 567.974m <sup>2</sup>
Área constr. N/Hab. = 215.880m <sup>2</sup>
Pop. Res. Prev = 22.710 hab
Pop. Com/SV = 10.790 hab
Densidade Bruta = 165.5 hab/ha
<b>07 área = 128,13ha</b>
Área constr. Hab. = 386.708m <sup>2</sup>
Área constr. N/Hab. = 235.955m <sup>2</sup>
Pop. Res. Prev = 15.465 hab
Pop. Com/SV = 14.795 hab
Densidade Bruta = 106.2 hab/ha

Figura 1: Fonte: - Setores e Adensamento da área da Operação Urbana. Fonte: PREFEITURA, 2004

Um dos principais objetivos do Projeto Urbano era o aprimoramento do sistema viário e mobilidade. Para tanto, foram propostas ligações viárias internas e externas à área-alvo, novas transposições dos rios Tietê e Pinheiros conectando a região à Rodovia Anhanguera e zona norte da cidade. Previa-se ainda melhoria da ligação à Rodovia Raposo Tavares pela continuidade proposta à Av. Escola Politécnica, aliviando o tráfego pesado das principais avenidas (Figura 2).



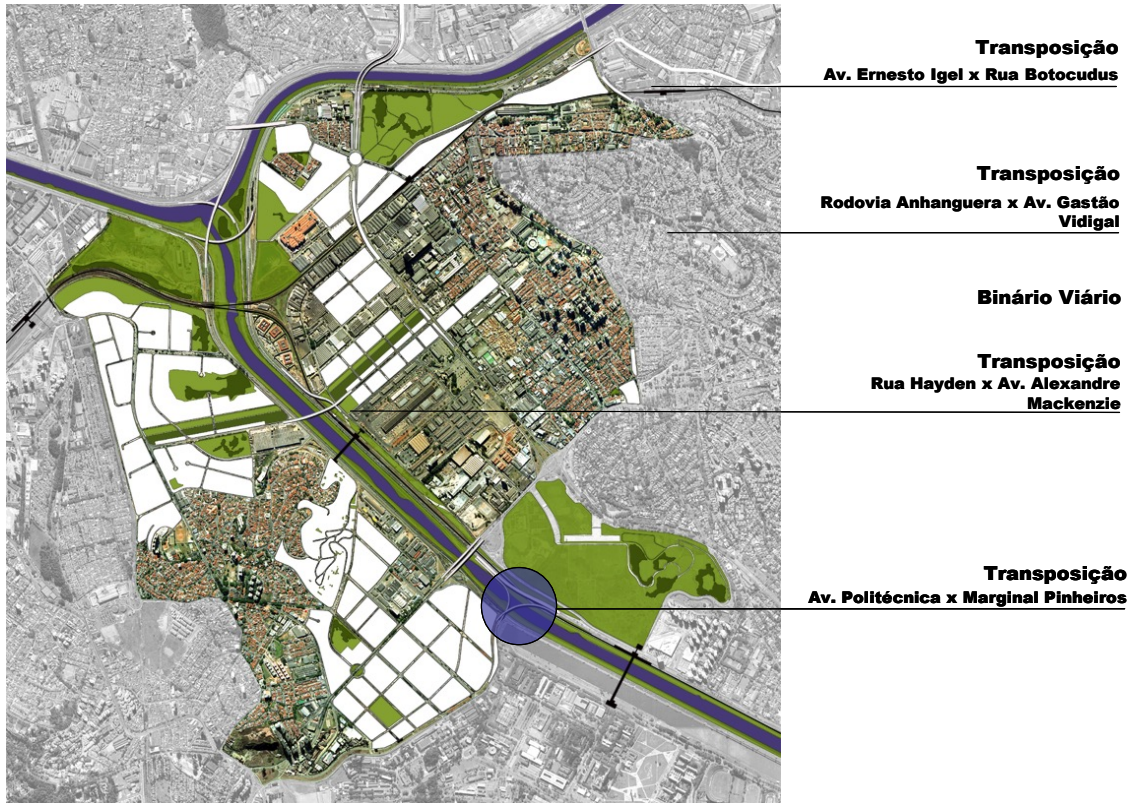


Figura 2 - Transposições. Fonte: PREFEITURA, 2004

A implantação de parques, praças, áreas verdes e outros equipamentos públicos, como a readequação das calçadas e reparcelamento das quadras eram também objetivos, para adaptar a área aos novos usos (SEMPA, 2004).

Por estar situada na várzea do Rio Pinheiros, a área é sistematicamente assolada por inundações e enchentes. Um sistema de drenagem seria então essencial, de grande abrangência e em múltiplas escalas, contemplando macro e micro drenagem. A drenagem superficial deveria ser também enfrentada, levando-se em conta que o padrão usual de ocupação da região apresenta escassa permeabilidade do solo, poucas áreas verdes e arborização, urgindo uma abordagem que recuperasse corpos d'água e fundos de vale em termos urbanísticos e paisagísticos, com qualidade ambiental.





Figura 3 - Volumetria da Proposta. Fonte: PREFEITURA, 2004

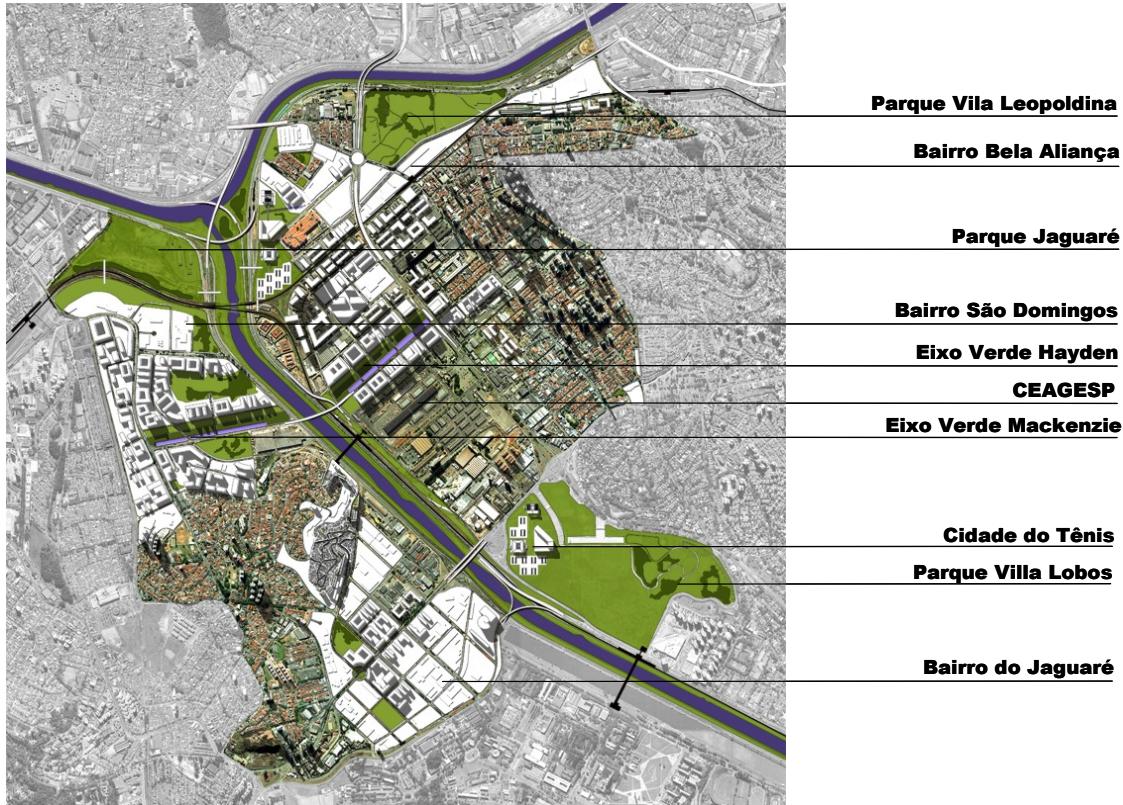
**PRIOU – Prancha Síntese da Proposta e Adensamento**

Figura 4: Prancha Síntese da Proposta e Adensamento. Fonte: PREFEITURA, 2004

A permanência da CEAGESP consistia também em questão polêmica, ainda que sua transferência viesse sendo prevista para um horizonte de médio prazo. Cenários de manutenção da atividade (com adaptações), e de diminuição da atividade mediante especialização, ou criação de várias subcentrais foram realizados.

Com a não realização da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina-Jaguapé observa-se que a região veio se desenvolvendo apenas pelas legislações de uso e ocupação do solo vigentes. No período mais recente, principalmente com a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004, Lei Municipal nº 13.885, a região da Vila Leopoldina, principalmente em seu trecho localizado nas proximidades do CEAGESP, foi visivelmente transformada, sendo ocupada por empreendimentos residenciais verticais, na forma de condomínios fechados de médio e médio alto padrões.

Analisando a região, foram identificados 56 empreendimentos residenciais verticais lançados entre os anos de 2001 e 2011 (EMBRAESP, 2011). Desses empreendimentos analisados, 13 foram lançados na vigência da Lei de Zoneamento de 1972 (Lei n.º 7.805, de novembro de 1972) e 42 foram lançados na vigência da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004 (Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004)<sup>10</sup>.

De um modo geral, analisando o conjunto de empreendimentos da região, verifica-se que a maioria está localizada na Rua Carlos Weber e na Avenida Mofarrej, vias da Vila Leoldina. Em relação a área do terreno predominante nesses empreendimentos e a área útil, observa-se que 47% tem até 10.000m<sup>2</sup> de área e 52% dos empreendimentos possuem de 50m<sup>2</sup> a 100m<sup>2</sup> de área útil dos apartamentos. Já em relação à quantidade de dormitórios 43% possuem 3 e 41% possuem 4 dormitórios, o que caracteriza os empreendimentos como médio e alto-padrão. O gabarito dos empreendimentos varia em faixas de 7 a 10 pavimentos, com 24%, de 11 a 20 pavimentos 36% e mais de 20 pavimentos com 40% (IGNÁCIO; ALVIM, 2013).

A alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004 proporcionou uma importante transformação morfológica na área de estudo advinda principalmente do maior interesse do mercado imobiliário pela região. Esta constatação advém do aumento gradativo de empreendimentos lançados na vigência da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004 que propiciou a modificação de uma área predominantemente industrial, para uma área de média e alta densidade e usos variados com grandes empreendimentos residenciais de médio e alto padrão. O fator que impulsionou essa mudança foi a divisão da área correspondente a Zona Predominantemente Industrial (Z-06) definida pelo Zoneamento de 1972, para três (3) zonas distintas, duas de uso misto de baixa e média densidades, ZM-3A e ZM-3B, e outra de uso predominantemente industrial, ZPI. Na porção destinada às ZM-3A e ZM-3B, muito maior, localiza-se a maioria dos empreendimentos imobiliários lançados, visto que o Coeficiente de Aproveitamento máximo é de 1,0 e 2,0, respectivamente; já na ZPI, restringem-se às atividades relacionadas aos usos que gravitam entorno do CEAGESP.

---

<sup>10</sup> Destaca-se que a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004, entrou em vigor em Agosto de 2004; porém os 180 dias após essa mudança ainda caracterizava um período de transição e os empreendimentos lançados na vigência da lei anterior puderam optar pela inclusão nas regras definidas pela nova legislação.



Nas ZMs o máximo, a ser adquirido mediante pagamento de outorga onerosa, varia entre 2,0 (ZM-3A) e 2,5 (ZM-3B) (IGNÁCIO; ALVIM, 2013).

Do total, 15 empreendimentos utilizaram o instrumento outorga onerosa do direito de construir, cujo estoque ficou disponível entre 2004 e 2008. Deste conjunto, 12 empreendimentos foram lançados entre 2004 e 2008 e apenas três (3) após 2008, quando o estoque já estava esgotado. Observa-se que os empreendimentos lançados entre 2004 e 2008 e que utilizaram a outorga onerosa ocupavam lotes de menores dimensões. Após 2008, com o esgotamento do estoque, os empreendimentos passaram a ocupar glebas de grandes dimensões reforçando a construção de condomínios maiores.

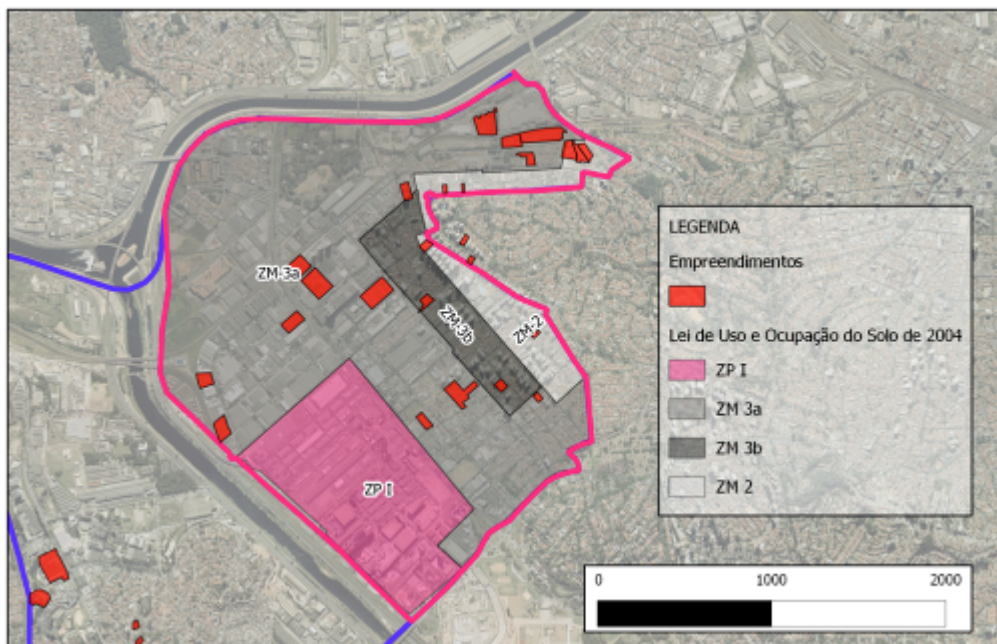


Figura 5: Mapeamento da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004 (Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004) versus empreendimentos lançados entre 2001 e 2011. Fonte: IGNACIO e ALVIM, 2013.

A pesquisa indicou, após o esgotamento do estoque de outorga onerosa, que a distribuição dos empreendimentos residenciais se localiza em lotes maiores, demonstrando que o desenvolvimento imobiliário se vale de todos os mecanismos e índices conjugados previstos para as Zonas Mistas da LUOS de 2004. Assim, nos últimos anos evidencia-se uma dispersão de empreendimentos na totalidade da área, onde ainda restam grandes glebas a serem verticalizadas.

Pode-se concluir que diante da não concretização do Projeto Urbano previsto na minuta de lei da OUC Vila Leopoldina - Jaguaré, a transformação da região se valeu da combinação de estratégias definidas pela LUOS: novos coeficientes de aproveitamento, acrescido de negociação caso a caso da aquisição da outorga onerosa do direito de construir. A combinação destes mecanismos, apesar de ter alcançado transformar a região, incentivou sua ocupação pautada na ação do mercado imobiliário e na edificação residencial vertical, contradizendo as potencialidades e avanços incontidos em todo arcabouço legal que dirime sobre Operações e Projetos Urbanos.

A situação de fato estimula a percepção social de que a transformação urbana se faz por meio da ação individual dos empreendedores, esgarçando a possibilidade de construir uma outra cultura valorizadora do espaço urbano como bem público e palco de manifestação da esfera pública.

## CONCLUSÃO

A previsão das Operações Urbanas Consorciadas no PDE (2002), e o processo que envolveu a apresentação de estudos técnicos da SEMPLA para um Projeto Urbano, no caso da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguaré, demonstrou a evolução significativa da legislação pertinente e da gestão municipal paulistana, repercutindo de maneira expressiva o rico contato entre debate, trânsito do ideário urbanístico e a prática do urbanismo brasileiro. É possível estabelecer uma comparação entre os pressupostos teóricos que definem a prática dos Projetos Urbanos das Operações Urbanas Consorciadas e de sua proposta e vinculação à transformação da área-alvo da OUC Vila Leopoldina-Jaguaré, pela lógica de atuação do mercado imobiliário.

Enquanto que o Plano proposto se pauta pelo ideário urbanístico que privilegia a articulação entre os instrumentos urbanísticos onerosos e Projetos Urbanos, e afirma vantagens de transformar áreas e perímetros-alvo pelo instrumento do Projeto Urbano, considerado uma mediação eficaz das demandas socioambientais e econômicas, a prática demonstra que em nossas cidades, a exemplo de São Paulo, a existência de instrumentos e

contrapartidas onerosas não garante a realização integrada de plano, projeto e gestão de recursos, predominando as práticas de mercado usuais. Grande glebas e coeficientes previstos pela LUOS (Lei de Uso e Ocupação do Solo) são ainda garantia de atuação para empreendedores, estimulados ainda por vantagens oferecidas pelos instrumentos de contrapartida onerosa, resgatadas sem que qualquer transformação e desenvolvimento da totalidade da área seja necessária.

Na situação concreta paulistana, mecanismos mistos que implicam em aplicação de recursos da LUOS e da obtenção pontual caracterizada pela negociação de outorga onerosa em cada um dos empreendimentos imobiliários realizados substituem a articulação entre plano, instrumento urbanístico (OUC) e Projeto Urbano. A desarticulação desses elementos de transformação do espaço urbano, caracterizada pela proposição de uma OUC não realizada, a existência de um estudo técnico realizado pela então SEMPLA definindo uma volumetria e suas principais diretrizes de implementação e desenho urbano sinalizam a desintegração dessas peças fundamentais, cedendo passo a um desenvolvimento do território sem a complexidade de relações inerente. Tal desarticulação das partes que poderiam estar articuladas caminha na contramão de um alcance multiescalar da transformação das regiões da cidade em processo de mudança de uso, como se caracteriza a área da OUC Vila Leopoldina-Jaguapé, pois se pauta pela ação imobiliária interna ao perímetro-alvo, desatendendo às necessárias conexões com outras áreas urbanas necessárias a uma melhor eficácia do funcionamento do todo. Uma ação metropolitana deixa de realizar-se, pela prioridade conferida aos efeitos da reprodução de empreendimentos imobiliários desarticulados de uma transformação total da superfície.

A história da gênese e amadurecimento da prática de Operações e Projetos Urbanos em São Paulo e no Brasil evidencia avanços, conquistas e fragilidades, existentes sobretudo frente às relações entre o trânsito e apropriação do ideário urbanístico internacional, o poder público como formulador e executor da política urbana e a prática dos agentes de mercado imobiliário. Esta história elucida relações de conflito e mediação entre atores envolvidos com as transformações do espaço urbano, e eventuais articulações e clivagens entre agentes e forças que determinam a proposição e implementação de planos e projetos urbanos.

A criação de um quadro conceitual de balizamento do que vem a ser um Projeto Urbano, a partir de uma abordagem complexa de que o território é configuração espacial com conteúdo social, econômico, cultural e político em transformação e sujeito a incertezas, consiste em um possível instrumento rigoroso para avaliar práticas específicas, e nelas identificar avanços e omissões, problemas críticos e sinalizar novas formas de ação.

Um debate intelectual balizador integrou o quadro dos acontecimentos à época de elaboração do Projeto Urbano e do Plano, para a não-implementada OUC Vila Leopoldina-Jaguapé, o que possibilitou um arcabouço teórico que foi sendo incorporado ao discurso, às decisões técnicas e à conduta gestora da então administração pública. Essa conquista foi fruto da porosidade das relações estabelecidas entre atores, que naquele momento eram ao mesmo tempo integrantes do corpo técnico da SEMPLA e da academia (Universidade), demonstrando a inovação que esse contato é capaz de gerar.

O espaço conquistado dentro da máquina pública por formulações teóricas sintonizadas tanto com a produção urbanística contemporânea quanto com as urgências de transformação da cidade, no entanto, sofreu reveses devido ao curso dos acontecimentos políticos inerentes à administração municipal, sobretudo para a implantação dessas iniciativas; porém, as reflexões e avanços marcaram profundamente a gestão naquele momento.

O discurso e a prática urbanística mediados por instrumentos avançados e por um projeto para efetiva transformação do território se colocaram na ordem do dia, reassumindo papel central. Neste contexto, a participação da sociedade e meios de comunicação diversos teve um papel fundamental para a difusão dessa nova cultura.

As soluções e propostas aventadas pela Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguapé e potencial projeto urbano iluminaram a importância deste como um meio indispensável para a transformação de uma superfície urbana, e para a transformação induzida de um fragmento como parte da cidade. Plano e Projeto refletiram uma outra concepção do espaço urbano, para além de seus agentes de transformação imobiliária, a partir da prioridade e evidência dos espaços públicos, das conexões e da mobilidade e das relações do objeto-alvo e demais escalas e domínios, cabendo aí relativizar o papel de uma ação prioritária do mercado imobiliário.

A escala de projeto apresentada pelas Operações Urbanas paulistanas evidencia a importância do Projeto Urbano como fundamental ao debate técnico e público da elaboração e transformação das cidades, propiciando que o planejamento urbano deixe de ser discutido apenas entre técnicos, arquitetos, urbanistas engenheiros e construtores, passando a integrar uma agenda social.

A transformação dessa área demonstra que as práticas imobiliárias presentes se beneficiam dos parâmetros e índices da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004 para aquela região considerada área em transformação de uso, o que facilita sua reocupação. A aplicação de contrapartidas arrecadadas por outorga onerosa paga por cada empreendimento imobiliário isoladamente pode aparentemente substituir o projeto urbano, de um ponto de vista do benefício da construção e da arrecadação, o que em tese fragiliza os avanços legais enunciados pela atual e sofisticada legislação urbanística brasileira.

É preciso sinalizar que negociações entre os diversos atores envolvidos na transformação da área prosseguiram desde então entre técnicos da SEMPLA (hoje SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano) e agentes de mercado imobiliário, e que o resultado vem sendo uma melhor e mais intensa aproximação entre essas forças, alimentando o processo histórico que faz avançar uma sociedade e seus instrumentos de regulação e ação. Hoje empreendedores vem se acostumando a considerar as Operações Urbanas uma oportunidade de atuação, o que sinaliza a formação de nova cultura contrariando as expectativas de que as práticas conservadoras e arraigadas de ação da iniciativa privada jamais possam se modificar. A região de Vila Leopoldina e Jaguaré se mostrou atraente à ocupação por empreendimentos residenciais médios e de alto padrão, o que prossegue ainda hoje. É natural que o mercado imobiliário complete sua atuação naquela região, dotada de fartos terrenos que no passado eram ocupados por indústrias e galpões.

Fica evidente que a transformação do ambiente poderia ser melhor atendida se a realização voraz da edificação fosse acompanhada de uma qualidade de intervenção urbana, a qual ainda é pouco atraente para a atuação tradicional do mercado.

Muito ainda há por fazer no que se refere a um amadurecimento da política urbana e transformação das cidades brasileiras, mas sem dúvida a discussão do que é necessário garantir como forma de transformação em territórios que se urbanizam intensamente,



como é o caso das cidades no Brasil, consiste em desafio para gestores, arquitetos e urbanistas e para o pensamento acadêmico. Cabe ainda avançar no que diz respeito ao quadro conceitual do que um Projeto Urbano significa para a metrópole hoje, na garantia de uma equidade e liberdade realizável no ambiente urbano, meio por excelência da presença humana no espaço.

## REFERÊNCIAS

ABASCAL, Eunice Helena S. et al. **Operações urbanas: entre o poder público e o mercado imobiliário**. Conflitos entre plano e realidade. São Paulo, CNPq - Conselho Nacional de Ciência e Desenvolvimento Científico. Relatório técnico-científico concluído em agosto de 2013.

ABASCAL, Eunice Helena S. & BRUNA, Gilda Collet. **A ocupação do eixo da Avenida Luís Carlos Berrini e a Operação Urbana Água Espreada** - uma análise crítica e retrospectiva histórica. São Paulo: Relatório Técnico de Pesquisa, Mackpesquisa, 2009.

ALVIM, Angélica T. Benatti; ABASCAL, Eunice Helena S.; MORAES, Luís Gustavo Sayão de (2010). **Operação Urbana Consorciada e Projeto Urbano em São Paulo: Limites e Desafios**. Cadernos Metrópole, v. 13, n. 25, 2011. PP. 213-233. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5988/4331>.

ASCHER, François. **Novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BUSQUETS, Joan. **Cities: 10 Lines** – A New Lens for the Urbanistic Project. Harvard Graduate School of Design, 2007.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

EMBRAESP - Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio. **Base de dados Empreendimentos Imobiliários em Vila Leopoldina e Jaguaré de 2002 a 2010**. São Paulo: EMBRAESP, 2011.

IGNÁCIO, Mariana; ALVIM, Angélica A. T. Benatti. **Os efeitos da Lei de Uso e Ocupação do Solo na área alvo de Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguaré (2004 - 2010)**. São Paulo: PIBIC Programa de Iniciação Científica da Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2013. Relatório de Iniciação Científica.

LUNGO, Mario. Globalização, grandes projetos e privatização da gestão urbana. In **Cadernos IPPUR- UFRJ**, vol.XVIII, n. 1 e 2, jan.-dez. 2004, pages 11-29.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Operações Urbanas**. Anais do Seminário França-Brasil/Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann & SOUZA, Felipe Francisco de. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**. São Paulo, Ed. Romano Guerra, 2007.

PORTAS, Nuno. Interpretaciones del proyecto urbano. In: **Urbanística 110**. Roma, 1990. Disponível em <http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos2002/portas.htm>.

PORTAS, N., DOMINGUES, A., e CABRAL, J. **Políticas Urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)**, Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/planos\\_regionais/index.php?p=822](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/planos_regionais/index.php?p=822).

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/plano\\_diretor/index.php](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php).

\_\_\_\_\_. **Operações Urbanas Consorciadas**. Operação Urbana: o que é? Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp\\_obras/operacoes\\_urbanas/index.php?p=37057](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057). Acessado em 27 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_. **CEPAC. Certificado de Potencial Adicional de Construção**. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/cepac/index.php?p=19456](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456). Acessado em 27 de junho de 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - CASA CIVIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Estatuto da Cidade**. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm).

SALLES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1. Introdução. **Arquitextos**, Texto Especial nº 295. São Paulo, Portal Vitruvius, abril 2005. Disponível em: [www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp). Acesso em: março de 2014.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS NETO, Candido M. Desenvolvimento local e projetos urbanos. Em Vitruvius, **Arquitextos** 059, abril de 2005. Disponível em: [www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059\\_01.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059_01.asp) - 89k. >. Acesso em: março de 2014.