

| 525 | CIDADE E ESPAÇO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DOS PROJETOS URBANOS EM ÁREAS ALVO DE OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

Eunice Helena Sguizzardi Abascal, Angelica Aparecida Tanus Benatti Alvim

Resumo

Este artigo discute o espaço público contemporâneo, e a ação do mercado imobiliário como principal agente do desenvolvimento urbano. O estudo de caso da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguapé, São Paulo, permite entender transformações do ambiente construído, decorrentes da atuação do mercado imobiliário, em contraposição ao conceito de projeto urbano, inerente ao instrumento urbanístico e à proposta de um plano-projeto apresentado em 2003, pela equipe da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA) para a área. Destacam-se contradições entre o plano-projeto que previa um complexo de espaços públicos e intensiva ação do mercado imobiliário, com empreendimentos residenciais verticais desarticulando conjunto edificado e espaço público. Apresenta pesquisa com moradores descortinando aspectos determinantes da compra do imóvel e escolha do bairro, e atributos do espaço público na região.

Palavras-chave: Espaço Público; Projeto Urbano; Operação Urbana Consorciada; São Paulo.

Abstract

This critical article discusses the conflicts that were observed in Urban Operation aim areas in Brazil, in front of public space potential role as a fundamental requalification element on degraded city area. It approaches real state actuation in contraposition with Urban Project idea, about the way in which it is present in this urbanistic instrument. From Vila Leopoldina-Jaguapé Urban Operation area case study, in Sao Paulo, it discusses current transformations that occurs by real state way and the original urbanistic plan-project idealized by SEMPLA's technical team in 2003. We detach some contradictions between plan-project propositions and found situation in face of quickly and intensive real state action, that materialize there vertical residential enterprises almost autistic and introversive ones, whose design don't suppose any relationship between built environment and public space.

Key-words: Vila Leopoldina-Jaguapé Urban Operation area; conflict between plan and reality.

Introdução

Este artigo discute o papel do espaço público na cidade contemporânea, frente à predominância da ação do mercado imobiliário como agente prioritário do desenvolvimento urbano em áreas alvo de Operações Urbanas Consorciadas¹. Entende-se que o espaço

¹ O artigo é parte da pesquisa "Operações Urbanas, entre o poder público e o mercado imobiliário: conflitos entre plano e realidade", liderada pela Profa. Dra. Eunice H. S. Abascal. A pesquisa recebeu apoio do Fundo Mackpesquisa (Instituto Presbiteriano Mackenzie) de fevereiro de 2010 a fevereiro de 2011, e conta atualmente com fomento do CNPq (2011-2012), Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES nº 02/2010 - Ciências Humanas e Sociais

público é o elemento central para um Projeto Urbano que em tese deveria ser definido no âmbito deste importante instrumento urbanístico.

O espaço público é a essência da cidade contemporânea. Intervenções urbanas devem garantir equipamentos, infraestrutura, acessibilidade, segurança e equidade socioespacial, e equilíbrio entre interesses públicos, coletivos e privados. O espaço público, sintetizado na rua, praça, parques e na articulação de usos públicos e privados, bem como em lugares de uso coletivo possibilita o encontro de diferentes classes sociais, das manifestações culturais e do cotidiano.

Em grande parte das cidades brasileiras predomina a lógica de privatização do ambiente construído, aonde o espaço público vem perdendo importância para interesses prioritários do mercado imobiliário, condicionando a produção arquitetônica a um isolamento introspectivo, caracterizado por condomínios fechados que por suas características - grandes glebas muradas, equipamentos internos de ócio e lazer, e diversas torres - emolduram ruas de bairros distintos sem qualquer relação com a ambiência local. O modelo de planejamento urbano que perdurou (e ainda perdura) no Brasil desde a década de 1960, reduzido quase sempre a índices urbanísticos definidos pelo zoneamento e homogeneização de usos é um dos propulsores do isolamento das edificações em relação ao espaço público.

Para além dos planos urbanísticos de longo alcance de décadas anteriores, instrumentos flexíveis de intervenção urbana, definidos na Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - deveriam ampliar as possibilidades de transformação de áreas, com potenciais ganhos para o espaço público e para a sociedade.

A figura da Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento de promoção do desenvolvimento urbano a partir de parcerias entre agentes públicos e privados, em tese, deveria ser concebida com base em um projeto urbano, de forma a prever equilíbrio entre o ambiente construído e o espaço público, em prol dos interesses coletivos.

Na prática, a aplicação deste instrumento vem fundamentando uma política urbana reducionista, priorizando a arrecadação de contrapartidas pagas ao poder público

Aplicadas -O grupo de pesquisadores é integrado pelos professores Eunice Helena S. Abascal, Angélica A. T. Benatti Alvim, Claudia V. Stinco, Gilda Collet Bruna, Marcelo de Mendonça Bernardini; Paula Raquel Jorge Vendramini; Raquel Cymrot, Ricardo Hernán Medrano, Vladimir F. Maciel e Volia Regina C. Kato. Os estudantes de graduação com iniciações científicas vinculadas ao projeto são Mariana Ignacio, Simone Cavalette Piccolini Fernandes e Tomas Antonio Giannatasio Bozeda.

pelo direito de exceção dos índices de verticalização previstos pelo Plano Diretor e pela Lei de Zoneamento (Castro, 2006), mediante apenas a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, fato que fragiliza um possível Projeto Urbano.

O uso reducionista de instrumentos urbanísticos vem aprofundando conflitos entre plano, projeto e implementação, estimulando o descompasso dessas instâncias em áreas de operações urbanas consorciadas. O espaço público entendido como território de cidadania e de civilidade (Hertzberger, 1999) é desconsiderado. A apropriação do território pelo mercado frente a não implementação de um projeto urbano em prol do interesse comum, incentiva um espaço “coletivo” por detrás de grades, com controle absoluto, e para poucos.

O estudo de caso da área objeto para a Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié, em São Paulo permite discutir os descompassos entre projeto urbano e realidade. Por meio de pesquisa de campo na região, apresenta-se as transformações em curso no ambiente construído decorrentes da atuação do mercado imobiliário, em contraposição à ideia do projeto urbano indicada no plano-projeto apresentado em 2003, pela SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). A não implementação do projeto urbano aprofunda o descaso para com o espaço público, perdendo-se a oportunidade de produzir um território socioambientalmente equilibrado.

Identifica-se um conflito entre plano e realidade, estimulado pelo próprio poder público, e facilitado pelos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, como o potencial construtivo adicional obtido pelo pagamento de outorga onerosa, aplicado sem articulação a um projeto urbano. Evidencia-se uma cidade pautada no edifício e no lote, e um espaço urbano fruto do mercado imobiliário, em detrimento ao interesse público.

Defende-se a relação entre plano e projeto urbano, fundamentando-a na sincronia para a transformação complexa e sinérgica do território, fazendo do espaço público essência para essa conjunção.

Projeto Urbano: articulação espacial ou marco de políticas urbanas reducionistas?

A condição contemporânea faz das cidades território de fluxos e circulação de bens, informações e pessoas, aonde a mobilidade e o deslocamento se confundem com a

possibilidade de realização do capital, situação que se concretiza em múltiplas escalas e temporalidades.

Na cidade, mobilidade não se atém à circulação obrigatória e fundamentada no movimento de meios de produção e mercadorias, pautados pela divisão técnica do trabalho, mas se realiza mediante percursos singulares para lazer e uso do tempo livre, consumo e turismo, desenrolando-se em escala metropolitana (Muñoz, 2008). Deslocamentos acontecem cotidianamente em vários modais de transporte público-privado, sendo a mobilidade intensiva e uso extensivo do território fatores de estruturação da percepção do meio urbano (Ibid.). A elaboração de uma imagem da metrópole a partir de fluxos exacerba o papel desempenhado pela velocidade e pela compressão espaço-temporal, enunciada por Virilio (1993).

A atual ênfase em estruturas dinâmicas da cidade, minimizando o debate e a ênfase no papel articulador do espaço público, expõe o urbano à reprodução de uma lógica em que a mobilidade é a tônica. Embora a mobilidade seja crucial ao funcionamento da metrópole, não se descarta a importância de estratégias para a cidade compacta, aproveitamento de vazios e recuperação de áreas ociosas, a fim de enfrentar fenômenos de dispersão e fragmentação espaciais. Sugere-se que o debate sobre a cidade requer a valorização de escalas e atividades diversas, vivências fundamentais relacionadas ao lazer, educação, cultura e habitação.

Habitantes metropolitanos são usuários de geografias diversificadas, e distintas das que consagramos como lugares, envolvendo-se em movimentos em escalas diversas do território, em um cenário que aprofunda a divergência entre lugares de residência, trabalho e lazer, incentivando um espaço “multiplicado” (Muñoz, op. Cit.). Esta lógica se acentua pela reprodução de produtos imobiliários que mantêm seus vínculos com a totalidade urbana pela possibilidade de acesso rodoviário aos demais pontos da metrópole – sentimento de pertencimento advindo da posse do automóvel e possibilidade de nele se deslocar. A identidade não mais é propiciada pelo bairro ou sentido coletivo de vizinhança, o carro se torna a extensão da casa, e o novo “vizinho”, o condutor dos demais veículos motorizados.

Tal multiplicidade fragmentada de espaços ou não-lugares (Augé, 1994) dispersa experiências espaciais e objetos arquitetônicos quase autistas, ao negar o tecido urbano e recrudescendo uma geografia objetualizada e introvertida, com arquiteturas que se realizam na negação da relação *dentro e fora*.

Esta paisagem dominada pelo objeto isolado se agrava pela reprodução tipológica, difundindo uma paisagem tendendo à homogeneidade, descolando o objeto do lugar, e do espaço público. Espaços como *containers* (Solà-Morales, 1999), autorreferenciais, pontos nodais, articulados a escalas autônomas confrontadas com a tradicional imbricação de ruas e praças, de um imaginário urbano de integração, tecido e continuidade.

Políticas urbanas em curso têm propiciado a reprodução de paisagens banais, consistindo em motor de disseminação dessas geografias. Mecanismos de minimização do planejamento frente à difusão de práticas fundamentadas em incentivo à ação da iniciativa privada, na figura do mercado imobiliário, explicam o processo, restringindo a ação reguladora da produção do espaço urbano.

Para Mongin (2009) a cidade contemporânea é mais que a somatória de suas partes e bem mais que aglutinação de suas edificações. A condição urbana reside em proporcionar a experiência da complexidade do espaço como possibilidade de percurso (IBID.). Tal fenomenologia do espaço depende da fruição do urbano em suas múltiplas condições: desde a escala cotidiana até a metropolitana, questionando as atuais formas de vivência dessa diversidade. Edificar é governar, não apenas administrar lembra Mongin (Ibid.), princípio político e crítico reivindicado para um espaço múltiplo e fragmentado. Uma cultura urbana contemporânea, pondera, estabelece nítida ruptura com o urbanismo dos anos 1950 a 1970, fundamentado na reprodução da moradia de massa e construção de cidades de concreto. Hoje o desejo primordial é reencontrar o “sentido do lugar”, da “experiência urbana”.

O Projeto Urbano pode ser mediação instrumentalizada pelo poder público, cuja natureza – de articulador entre os produtos imobiliários e a cidade como bem público – tem potencial para integrar o mercado à produção de um espaço de interesse coletivo. Essa definição de Projeto Urbano o apresenta como instância progressista integrando múltiplas escalas e categorias espaciais: mobilidade, espaço público e de lazer, habitação, comércio, serviços e equipamentos públicos, ou seja, a afirmação de atividades e usos diversificados a implementar sincronicamente. Contraria-se a setorização e a paisagem homogênea, originadas da entronização do objeto que o aparta de sua condição urbana. A natureza de mediação público-privado sugere que o Projeto Urbano não seja tão somente desenho e forma, mas desenho informado, historicizado. Desenho congregando atividades, equipamentos e fluxos econômico-sociais.

Projeto Urbano é também instrumento de transformação da forma e qualidade urbana, modificando-as com efeito imediato (Borja, op. cit.), ao rearticular os aspectos formais e a integração espacial a partir de uma pauta ou agenda, de uma estrutura de valor que define usos e atividades. Valoriza-se o espaço público como elemento urbano estruturante, agregando elementos físicos e simbólicos, bem como atrativos econômicos. Trata-se de um novo sistema espacial, refazendo as conexões urbanas de modo não funcionalista, de forma que as ligações possibilitem transições, acessibilidade e fluxos em tempos diversos – do pedestre ao automóvel (Abascal; Bilbao, op. Cit.).

O reducionismo da política urbana como facilitadora de práticas de mercado imobiliário se origina de transformações das relações e processos produtivos e de trabalho decorridas desde finais dos anos de 1980. Afirmou-se um modelo econômico dependente de cidades, regiões e grandes empresas como principais agentes de produção do espaço (Muñoz, op. cit.).

Os limites da política urbana se modificaram em sua dependência da flexibilidade das relações de produção e desregulação. Uma transição a formas de gestão compatíveis com a interveniência de atores privados, sensíveis à retração do controle público sobre a cidade explicam as contradições que se estabeleceram entre a política urbana embasada em planejamento e projeto urbano e outra, que os protelam ou instrumentalizam, e os utilizam como mote para práticas consagradas e reduzidas de produção mercadológica do espaço.

A cidade é um sistema de relações entre lugares e fluxos (Borja, 2003), e o espaço público, síntese do binômio permanecer e fluir. O espaço público evidencia também as relações sociais, assim como relações de poder e simbolismos. A lógica do consumo e privatização concorre para a corrosão do caráter de cidadania, própria à dimensão pública. Fluxos de capital em circuitos transnacionais (Muñoz, 2008) aportam em territórios e mercados atraentes, materializando-se como empreendedorismo imobiliário, concretizando espacialmente o capitalismo financeirizado. Tal aporte de capital em ativos imobiliários é manifestação da cidade pós-moderna, gerando conflito entre lugares como expressão de um capital simbólico (Bourdieu, 2005) -, e espaços de consumo (Borja, Ibid.). A reprodução de uma cidade fragmentada, consequência da dinâmica do empreendedorismo imobiliário esgarça os lugares como expressão de um espaço de relações éticas, sociais, e político-estéticas.

No entanto, é simplista afirmar que a cidade contemporânea, em sua expressão metropolitana fruto da aceleração do atual estágio do capitalismo é um mal insolúvel, e que não é possível enfrentar o desafio proposto por ela. Sequer é interessante negar a possibilidade de produzir ou descobrir continuidades, nexos, paisagens em escalas diversas, bem como projetos e modelos para enfrentar dificuldades próprias ao nosso tempo (Borja, op.cit.).

Impõem-se metas claras e renovadas ao urbanismo: enfrentar problemas de mobilidade, centralidades, distâncias e percursos em escalas múltiplas e produzir espaços articuladores, reforçando a coesão simbólica da cidade. Borja (2003) defende o espaço público como a única saída para a coesão na cidade constituída de fragmentos. E o que são fragmentos? São a materialização do território urbano a partir do produto imobiliário autorreferencial, introvertido e murado, utilizando-se de estratégias urbanísticas e arquitetônicas que as tornam peças fragmentadas – condomínios isolados, cujo discurso publicitário introduziu a valorização dessa condição introvertida e apartada da cidade, entendida como um “meio hostil”.

Recuperar a cultura do espaço público é responder não apenas à ausência de espaços e equipamentos urbanos nas grandes metrópoles, mas à consagração da prática de projetos urbanos igualmente reducionistas: um “urbanismo de produtos” (Borja, Ibid.) Diferentemente da prioridade aos produtos edificados, projetos urbanos possibilitam projetar entornos e melhores condições urbanísticas de inserção dos edifícios no tecido urbano.

O resgate do espaço urbano como expressão de cidadania afirma a importância da rua, cara a Jacobs (2011). Sem se curvar a uma “identidade” essencial, bandeira ideológica da conservação, almeja-se uma cidade de centralidades múltiplas que resgatem o espaço público como expressão da cidadania. O espaço público define a qualidade urbana: estética, funcional, social, simbólica e social – a rua não é conservadorismo, mas espaço de vivências, substituído por vias expressas e condomínios isolados (Borja, Ibid.).

A prioridade à dinâmica imobiliária contraria debates urbanísticos históricos, como nos anos de 1960 e 1970, em que se discutiu e afirmou a cidade como totalidade, buscando sua singularidade e desenvolvendo para isso caminhos diversificados. Propunha-se tanto a renovação urbana, como a expansão e desenvolvimento de áreas novas. Fato é que cidade implicava em usos diversificados, fluxos e forma urbana, articulando gestão e projeto, dissolvendo assim a dicotomia entre plano e projeto.

Entre as décadas de 1950 e 1970, o crescimento das cidades brasileiras se pautou em lógica rodoviarista, fundamentada pela aspiração de progresso, grandes infraestruturas de transportes, justificadas pelo desenvolvimentismo. Este modelo que confundia desenvolvimento econômico e urbanização acarretou forte expansão urbana, por meio de vias de ligação, sem priorizar a qualidade do espaço urbano.

A opção por infraestruturas viárias acompanhou-se de um planejamento tecnocrático e discursivo, pautado quase que exclusivamente em inventário e diagnóstico, com procedimentos distantes do território, estimulando a expansão urbana com fortes desigualdades socioespaciais. Tratava-se de planejar com eficiência, aonde planos diretores visavam promover o desenvolvimento pelo zoneamento, disciplinando uso e ocupação do solo de áreas produzidas pelo mercado imobiliário (Alvim, 2009). Planos que não projetavam peças urbanas, mas as idealizavam como fato social, estimularam o desenho da cidade dispersa, fragmentada e desigual.

A cisão entre plano e projeto resultou em expansão urbana caracterizada pela reprodução da lógica fundiária e morfologia da quadrícula, consagrando a introversão da arquitetura no lote (Andreatta, 2006), acompanhada da ausência de equipamentos públicos. O espaço público foi relegado ao isolamento, e na maior parte das cidades, a rua, a praça, o parque tornaram-se sinônimos de “locais inseguros”.

No atual planejamento e urbanismo as intervenções deixaram de ser definidas como *regeneradoras*, no sentido que lhes confere a metáfora biológica de recuperação do artefato complexo - a cidade. A complexidade urbana é a conjugação do espaço construído e o interstício, em que o espaço público é fundamental, nele se manifestando a coexistência de sistemas de circulação, redes e fluxos com outras dimensões cotidianas, afirmando a heterogeneidade e a importância da experiência.

O Brasil possui hoje um dos mais avançados marcos legais em política urbana do mundo. Em quase dez anos de existência, os ganhos para a sociedade e para o ambiente construído são ainda poucos expressivos, como ilustramos no caso a seguir.

Vila Leopoldina – São Paulo: o projeto urbano previsto para alavancar a Operação Urbana

A reforma institucional, impulsionada em 1988 pela Constituição Federal e reforçada em 2001 com a Lei Federal nº. 10.257 (Estatuto da Cidade) indicaram caminhos

para a relação entre plano e projeto, introduzindo instrumentos flexíveis que potencialmente aliam as ações do mercado ao interesse público da cidade (Alvim, op. Cit.).

Os avanços obtidos pós Constituição de 1988 e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) introduziram o instrumento urbanístico Operações Urbanas Consorciadas, caracterizando um conjunto de medidas, sob a coordenação do poder público municipal, integrando a participação público-privado. Proprietários e investidores, moradores e usuários permanentes seriam os agentes históricos da produção do território. Sob a coordenação pública, projetos urbanos detalhariam Operações Urbanas, para alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental (Ministério das Cidades, 2009).

Inaugurava-se, com essa forma de regulação, uma política de produção do espaço urbano fundamentada no plano e projeto e instrumentos urbanísticos, capaz de expressar no desenho a multiplicidade de demandas da política urbana.

Embora as Operações Urbanas tenham sido introduzidas no Brasil na década de 1980, e em São Paulo no Plano Diretor de 1985, com o Estatuto da Cidade a relação entre plano e projeto é explicitada. A Operação Urbana é concebida como sistema integrado de intervenções em níveis e escalas múltiplos, sob a regulação municipal coordenando interesses privados e públicos, revendo o modelo de ação prioritária do mercado imobiliário. Surgia uma instância integradora entre objetivos físico-territoriais, socioambientais e econômicos, de modo a potencializar seu alcance transformador e redistributivo (Montandon; Souza, 2007).

O Projeto Urbano, no âmbito de uma Operação Urbana Consorciada é a mediação para essa sinergia (Montandon; Souza; op. Cit.), com base em incentivos enunciados no Estatuto da Cidade: modificação de índices urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas de edificação, e contrapartidas financeiras pagas como outorga onerosa, fruto de negociação de potencial construtivo. As transformações operadas pelos instrumentos aplicados a um projeto urbano se beneficiariam de contrapartidas pagas por empreendedores resgatadas pelo poder público, e revertidas a melhorias urbanísticas promovidas na área. A Operação Urbana é em tese um instrumento que, mediante a suspensão das normas do zoneamento em sua área alvo, integra por meio de projeto urbano ações sincronizadas entre poder público e privado, envolvendo habitação, mobilidade, espaços públicos e áreas verdes.

A condição espaço público na atualidade na área alvo da OU Vila Leopoldina - Jaguaré

Entre as Operações Urbanas propostas pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002, elaborado à luz do Estatuto da Cidade, encontra-se a Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguaré, na região sudeste da cidade. Esta não foi jamais regulamentada, mas foi alvo em 2003/4 de um projeto de lei, decorrente de estudos urbanísticos e ambientais da equipe técnica do Departamento de Projetos Urbanos da Secretaria de Planejamento Urbano de São Paulo (SEMPLA) (PMSP, 2003).

A área-alvo da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguaré foi delimitada pelo PDE e inclui parte dos Distritos de Jaguaré e Vila Leopoldina. O perímetro definido abrange área ocupada na primeira metade do século XX por indústrias e que abriga instalações da CEAGESP (Central geral de Abastecimento do Estado de São Paulo). Encontra-se sob a jurisdição da Subprefeitura da Lapa, transformando-se com a reestruturação produtiva do setor secundário, abandono e realocação das instalações industriais, ocasionando vacância e disponibilidade de grandes terrenos.

Um Projeto de Lei da Operação Urbana foi elaborado pela SEMPLA e o estudo resultante nunca chegou a ser encaminhado pelo Executivo Municipal como Projeto de Lei. Previam-se equipamentos, infraestruturas e usos diversos, intervenções e melhorias, como novas vias rearticulando a mobilidade e conectando setores fragmentados pelo sistema viário original, bem como praças e parques, e uma simulação da verticalização de setores diversos com tipologias arquitetônicas variadas, para uso residencial de distintos padrões.

Remodelava-se o sistema viário, prevendo pontes à época já em construção sobre os Rios Pinheiros e Tietê, para conectar a área a outras regiões e saídas da metrópole. Incluía-se ainda ligações com o sistema Anhanguera - Bandeirantes (em execução) e a expansão da Avenida Jaguaré e Rua Alvarenga, e a construção de avenida paralela à Marginal, ligando a Avenida dos Remédios, a Lapa de Baixo e a Av. Marquês de São Vicente.

Praças, calçadas e áreas verdes valorizando a escala pedestre articulavam-se ao sistema viário, interligando a região a outras áreas da cidade. A Operação Urbana contribuía para remodelar as conexões estruturais da cidade, favorecendo acessos e fluxos, criando espaços públicos. Previam-se dois parques além do existente Parque Villa-Lobos, distribuindo de forma equilibrada áreas de drenagem e superfícies verdes, para o que a

reestruturação infraestrutural seria primordial (PMSP/SEMPA, 2003). Essas intervenções ampliavam a superfície de drenagem, elevavam a disponibilidade de áreas de lazer, propiciando deslocamentos pedestres e percursos singulares.



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

FONTE: SEMPLA, 2003

A descontinuidade política na Prefeitura de São Paulo em 2005 contribuiu para que a Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguapé, decorridos onze anos desde a proposta do plano, não tenha sido levada adiante. Observa-se intensiva verticalização residencial na área, e condomínios residenciais introvertidos, cujo perfil desenha expressivo conflito entre um espaço público e ambiente construído estagnado e rápida inovação do avanço da construção.

O desenvolvimento imobiliário da região utiliza alguns mecanismos: aplicação dos índices do zoneamento e da relação entre a área do terreno e o coeficiente de aproveitamento, ou pagamento de contrapartidas. É possível, entre outros fatores, verticalizar pela disponibilidade de grandes glebas. Verifica-se também a venda de potencial construtivo adicional a partir da definição de estoques. Hoje, os distritos de Vila Leopoldina e Jaguapé têm seus estoques esgotados, observando-se ali a execução de empreendimentos imobiliários. A Lei de Uso e Ocupação do Solo definiu índices urbanísticos² que puderam se aliar à aplicação da outorga onerosa.

² A então Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo (Lei 13.885/2004) define Coeficiente de Aproveitamento mínimo, básico e máximo. Na região em estudo o CA mínimo é de 0,20, o CA básico predominante é CA 1,0 (há uma pequena porção ZM3b, onde o CA básico é 2,0) e o Máximo a ser adquirido pela outorga onerosa varia entre 2,0 e 2,5. O dinheiro arrecadado com a outorga onerosa, resgatada em função do estoque definido para a região, vai para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e não necessariamente reverte em benefícios públicos para a região, como seria se a OUC tivesse sido instituída.



Figura 2: Projeto Urbano para a OU Vila Leopoldina-Jaguapé

FONTE: SEMPLA, 2003

A consequência foi o significativo aquecimento do setor imobiliário (SECOVI, 2010), na contramão do discurso apresentado nos estudos da SEMPLA em busca de um equilíbrio entre ambiente construído e áreas públicas. Diversos empreendimentos imobiliários pagaram contrapartidas de outorga onerosa, gerando um processo intenso de verticalização que provocou o mencionado esgotamento do estoque de potencial construtivo adicional (GEOSECOVI, 2010).



Figura 3: Impacto da verticalização e redução dos espaços públicos na área de estudo.

FONTE: Acervo fotográfico da pesquisa, foto Eunice Abascal

As ilustrações revelam empreendimentos residenciais voltados para as faixas de alta e média renda, que reforçam a segregação socioespacial da região, distanciando-se da ideia central do projeto urbano.

Buscando entender a importância do espaço público para os atuais moradores de condomínios residenciais verticais da região, realizamos entrevistas com população

moradora³. Foi aplicado questionário aos responsáveis por domicílio, investigando impressões e a percepção desses moradores sobre o bairro, o condomínio e a unidade residencial. Procurou-se compreender as razões de escolha do bairro e da unidade de residência em condomínios, indagando da importância de equipamentos de lazer coletivos, características das áreas comuns, da unidade residencial, qualidade construtiva, proximidade a serviços e equipamentos, bem como facilidade de acesso e mobilidade em relação a outras áreas da cidade.

O método implicou disseminar o instrumento pela Internet, utilizando Google Docs, com apoio de entidades de representação de bairro, da sociedade civil e meios de comunicação, tais como jornais e portais de arquitetura e urbanismo. Responderam ao questionário 97 moradores, e em seguida se procedeu à análise estatística⁴.

Para este artigo interessam os resultados quanto à expectativa dos moradores em relação ao espaço público, equipamentos de lazer e serviços, bem como seu uso efetivo. Os resultados sugerem que as principais razões que justificam a transformação urbanística da área e o sucesso do mercado imobiliário ali são a aquisição de produtos imobiliários em condomínios fechados, com equipamentos de lazer coletivos, e a percepção de “um bairro agradável para morar”. Tal percepção se embasa nas características do produto imobiliário e modo de vida, envolvendo posse de automóvel. Tanto na Rua Carlos Weber quanto nos demais eixos apontados pelas repostas, moram famílias constituídas por um responsável domiciliar com formação eminentemente de nível superior, confirmando a destinação dos imóveis a um padrão social médio ou médio alto.

³ A maioria das respostas foram obtidas de moradores da Rua Carlos Weber, principal via onde predominam empreendimentos de grande porte. Por meio do estudo estatístico as respostas foram comparadas com de outras vias, através testes para diferenças de variâncias e para diferenças das médias das variáveis medidas nas duas situações. Também foram realizados testes de independência entre morar ou não na Carlos Weber e outras variáveis pertinentes. Foram obtidas 97 respostas no total, 63,92% eram do gênero masculino. A idade variou de 18 a 67 anos, sendo 22,68% entre 15 e 30 anos, 46,39% entre 31 e 45 anos, 23,71% entre 46 e 60 anos e 7,22% entre 61 e 75 anos. Quanto à escolaridade, 7,22% tinham até Ensino Médio, 51,55% tinham graduação superior e 41,24% tinham pós-graduação. Encontrou-se também que 93,81% dos informantes residem em imóvel próprio. As ocupações/profissões declaradas foram predominantemente de profissões liberais.

⁴ As respostas obtidas na Rua Carlos Weber foram comparadas com de outras vias, através testes para diferenças de variâncias e para diferenças das médias das variáveis medidas nas duas situações. Também foram realizados testes de independência entre morar ou não na Carlos Weber e outras variáveis pertinentes. Foram obtidas 97 respostas no total, 63,92% eram do gênero masculino. A idade variou de 18 a 67 anos, sendo 22,68% entre 15 e 30 anos, 46,39% entre 31 e 45 anos, 23,71% entre 46 e 60 anos e 7,22% entre 61 e 75 anos. Quanto à escolaridade, 7,22% tinham até Ensino Médio, 51,55% tinham graduação superior e 41,24% tinham pós-graduação. Encontrou-se também que 93,81% dos informantes residem em imóvel próprio. As ocupações/profissões declaradas foram predominantemente de profissões liberais.

Estes estratos sociais parecem dedicar muita atenção e atribuir grande importância, quando da escolha do bairro, aos imóveis que adquirem, em detrimento de potencialidades e atributos urbanos que o caracterizem e confirmem uma identidade, pois todos os moradores consideram a qualidade da construção, a planta do apartamento e o número de vagas na garagem como importantes e/ou muito importantes.

Paradoxalmente, enquanto a maioria dos moradores declara escolher os empreendimentos devido à segurança, aos serviços e equipamentos de lazer oferecidos pelos condomínios, e atribuem grande importância às facilidades de acesso ao bairro e demais regiões da cidade em automóvel, a escolha do bairro é também atribuída à possibilidade de “passeios a pé” e proximidade a grandes equipamentos públicos de lazer, especialmente parques. É possível que “passeios a pé”, indicados na escolha do bairro seja uma idealização de acesso (em automóvel ou bicicleta) ao Parque Villa Lobos e ruas arborizadas localizadas na proximidade da região de Alto de Pinheiros, bairro que se destaca pela alta qualidade de seus espaços públicos propícios a caminhadas. A pesquisa indicou que na prática os moradores usam com mais frequência os equipamentos de lazer coletivos dos condomínios e com frequência esporádica equipamentos de lazer disponíveis na região. As respostas indicam também o papel significativo que o automóvel particular desempenha para o *modus vivendi*, contrapondo-se a aparente valorização de percursos pedestres.

A valorização do imóvel adquirido em bairro com grande procura pelo mercado imobiliário exerce forte influência na escolha da localização da moradia. A escolha do produto imobiliário tem interface com a escolha da localização, pela possibilidade de valorização do imóvel, minimizando as qualidades intrínsecas à paisagem ou aos espaços públicos. Se o desenvolvimento urbano desta região encontra-se pautado prioritariamente pela posse de um imóvel, em área cuja acessibilidade é garantida pela propriedade de automóvel, pode-se supor um esgarçamento da cultura de valorização e significação do espaço público.

Considerações Finais

O espaço público é a síntese e manifestação do interesse público na cidade. Neste artigo defendemos que em um projeto urbano, o espaço público deve ser considerado elemento chave para a requalificação de uma área urbana degradada, alvo de Operação Urbana Consorciada.

As reflexões indicam que na prática a atuação do mercado imobiliário em áreas alvo de Operação Urbana é desarticulada do conjunto de melhorias proposto no âmbito de um projeto urbano idealizado pelo poder público. O atraso da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguareé indica que a política urbana vem se resumindo à exclusiva aplicação dos índices do zoneamento e venda de potencial construtivo por meio da outorga onerosa, fato instrumentalizado pela dinâmica imobiliária naquela região, em detrimento aos possíveis ganhos para a sociedade.

Se o estoque do potencial adicional do direito de construir já se encontra esgotado na área em estudo, é possível questionar a importância do instrumento da Operação Urbana. Atualmente na área a Lei de Uso e Ocupação do Solo ainda é fator preponderante para sua transformação, com índices urbanísticos aliados à aplicação da outorga onerosa. Esses mecanismos permitem que interesses do mercado imobiliário sejam prioritariamente atendidos, condicionando a configuração e ocupação da área. Estes dois instrumentos combinados (zoneamento e outorga onerosa) não garantem que as contrapartidas sejam direcionadas à região alvo em equipamentos e espaços públicos, pois os recursos se destinam a um fundo público municipal, e são distribuídos atendendo a finalidades várias beneficiando áreas e pontos difusos, reforçando a tese de que o espaço público está relegado ao segundo plano.

O poder público vem auferindo vantagens advindas dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, sem, no entanto, regradar planos e projetos urbanos, visando à transformação integral de áreas. Investe-se prioritariamente na edificação em detrimento do espaço e do interesse público.

O processo de ocupação real do território é uma determinação da lógica do mercado imobiliário, que segue transformando intensivamente a cidade, considerando-a oportunidade de expansão. Consolida-se um ambiente construído muito distinto daquele no âmbito do projeto urbano, caracterizando uma espacialidade conservadora.

A defasagem entre a regulamentação do instrumento no plano diretor, definindo áreas alvos de Operações Urbanas, e sua regulamentação questiona o projeto urbano proposto pelo poder público e o interesse público que deveria ser priorizado com a aplicação do instrumento.

Revela-se frágil a postura do Poder Público frente à política urbana à medida que se potencializa a realização do capital imobiliário, cujo resultado é a geração de recursos pela aceleração do giro financeiro dos empreendimentos.

O projeto urbano permanece como modelo inatingível, assistindo a uma transformação descompassada de setores da cidade, movida pelos padrões imobiliários, estimulados pela arrecadação de contrapartidas financeiras. Este cenário incentiva que o espaço público pareça sempre aguardar a chance de se materializar, distanciando-se da realização do capital pela via do mercado.

O espaço público, consagrado como lugar de acesso universal, território de cidadania e civilidade tem sido cada vez mais abandonado e substituído por outra espacialidade de natureza “coletiva”, que se dá de modo introvertido e por detrás de grades, expressão de um controle absoluto. Trata-se de espaço privado de “uso coletivo”, destinado a poucos e gerando segregação, ao aprofundar a cultura de isolamento do objeto arquitetônico no lote, e reafirmando a produção da cidade como agregação de edifícios.

Essa perspectiva nega a relação entre plano e projeto urbano como condição necessária para a produção do espaço urbano e, por conseguinte, do espaço público, maximizando as ações da iniciativa privada, em detrimento ao interesse público.

Enfim, se no Brasil, a figura da Operação Urbana Consorciada (OUC) nasceu com o objetivo de promover o desenvolvimento e a transformação urbana com base na articulação de agentes públicos e privados, mediados por um projeto urbano em prol do interesse público, na prática, isto não ocorre. A pesquisa indicou que a OUC vem sendo considerado um instrumento de política urbana reducionista, na qual a arrecadação de contrapartidas pagas ao poder público pelo direito de exceção dos índices de verticalização previstos pelo Plano Diretor consolida-o como um instrumento pouco inovador. Essa distorção aprofunda contradições entre as aspirações de torná-lo um ganho para a sociedade e para o ambiente construído, contribuindo para a construção de um ambiente coletivo, síntese da diversidade da condição urbana. Ou seja, se na teoria é um instrumento transformador e progressista podendo resgatar o elo entre plano e projeto urbano, bem como propiciar a articulação entre edificação e espaço público; na prática é insuficiente, pois se curva aos interesses de do mercado, sem ganhos efetivos para a sociedade.

Referências bibliográficas

ABASCAL, Eunice H. S.; BILBAO, Carlos A. “O projeto urbano como instrumento de conectividade e combate à fragmentação espacial”. Trabalho publicado em *Anais do V*

Projetar 2011 – Processos de Projeto: teorias e práticas. Belo Horizonte, novembro de 2011; PP. 1-18.

ALVIM, Angélica A. T. Benatti; ABASCAL, Eunice H. S. e MORAES, Luís Gustavo S. "Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas". In: *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233, jan/jun. 2011; PP. 1-22.

ALVIM, Angélica A. T. Benatti. "Da Desordem à Ordem: é possível? Novas perspectivas ao planejamento urbano no Brasil contemporâneo". In: Luiz Manoel Gazzaneo; Ana Albano Amora. (Org.). *Ordem Desordem Ordenamento: Urbanismo e Paisagismo*. 1ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROARQ, 2009, v. 2; PP. 335-359.

ANDREATTA, Verena. *Cidades Quadradas Paraísos Circulares. – os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX*. Rio de Janeiro, Ed. Mauad, 2006.

AUGÈ, Marc. *Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas, Ed. Papirus, 1994.

BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 2005.

BUSQUETS, Joàn. *L'urbanisme a Catalunya. El cas de Barcelona*. Barcelona, Societat Catalana de ordenació Del Territori, 2000.

CASTRO, Luiz Guilherme R. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar?* Tese de Doutorado. São Paulo, FAU USP, 2006.

ESTATUTO DA CIDADE (2011). Lei Federal no. 10.257/2001. Disponível em <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/download/Estatuto%20da%20Cidade.pdf>.

HERTZBERGER, Herman. *Lições de Arquitetura*. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 2002.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2011. 3ª. edição.

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

MONGIN, Olivier. *A condição urbana. A cidade na era da globalização*. São Paulo, Estação Liberdade, 2009.

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

MUÑOZ, Francesc. *Urbanización. Paisajes comunes, locales globales*. Barcelona, GG, 2008.

PORTAS, Nuno. PORTAS, Nuno: "Tendências do urbanismo na Europa". In: *Óculum* nº 3 (vol. I). Campinas, FAU PUC-Campinas, março de 1993, p. 6-13. 1993.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei de Zoneamento, uso e Ocupação do solo Lei nº 13.885, de 25 de Agosto de 2004*.

_____. Lei nº 13.430. *Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Diário Oficial da Cidade de São Paulo [14/09/02, Folha 1], 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento. *Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié. Edital de Contratação, Termos de Referência e Primeira Etapa do PRIOU – Caracterização do Território*. São Paulo, SEMPLA, 2003.

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

SOLÁ-MORALES, Ignasi de. *Territorios*. Barcelona, GG, 1999.

VIRILIO, Paul. *Espaço crítico*. São Paulo, Ed. 34, 1993.