

# 14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil  
18, 19 e 20 de Setembro de 2014



## “Operações Urbanas em São Paulo: o fim ou um novo início? O caso do projeto da operação urbana consorciada Água Branca”

Vladir Bartalini <sup>1</sup>

1. Bertoldi e Bartalini Arquitetos Associados – Rua Ministro Godói 419 – cj. 112 – Perdizes / São Paulo / Brasil – [vladir@bburbanistas.com.br](mailto:vladir@bburbanistas.com.br)

### RESUMO

A proposta do novo plano diretor estratégico da cidade de São Paulo estabelece mecanismos de atração das atividades do mercado imobiliário para as proximidades de eixos estruturados por sistemas de transporte coletivo mediante a oferta de coeficientes de aproveitamento mais elevados nessas localidades. A possibilidade de alcançar maiores coeficientes de aproveitamento está hoje praticamente restrita às áreas de operações urbanas.

As operações urbanas por sua vez vem sendo implementadas em São Paulo nos últimos vinte anos alcançando expressivos resultados financeiros, mas resultados urbanísticos frequentemente questionados. No entanto, a proposta do novo plano diretor mantém as operações urbanas como instrumento de política urbana.

A utilização concomitante dos dois conceitos poderá gerar uma concorrência que afete o desempenho das operações urbanas na medida em que a outorga onerosa nas proximidades dos eixos de transporte deverá, ao que tudo indica, ter valores mais baixos. Paradoxalmente a proposta do novo plano diretor se apoia em grande medida nos conceitos originais do projeto da operação urbana consorciada Água Branca

Cabe refletir se o que está em curso é o fim do ciclo das operações urbanas consorciadas em São Paulo ou, a partir das inovações do projeto Água Branca, o início de um novo ciclo onde este instrumento seja utilizado com novas perspectivas.

**Palavras chave:** projetos urbanos, operações urbanas, urbanismo



**"Urban operations in São Paulo: the end or a new beginning?  
The case of urban operation Água Branca**

**ABSTRACT**

The proposed new strategic master plan of the city of São Paulo establishes mechanisms for attraction of real estate market activities to the vicinity of axes for collective transport systems structured upon the offer of higher utilization coefficients in these locales. The possibility of achieving higher coefficients of utilization is now virtually restricted to areas of urban operations.

Urban operations in turn has been implemented in São Paulo in the last twenty years reaching significant financial results, but urban results often questioned. However, the proposal of the new master plan maintains the urban operations as an instrument of urban policy.

The concomitant use of two concepts may generate a competition which affect the performance of urban operations insofar as the granting costly nearby transport axes should, by all indications, have lower values. Paradoxically the proposal of the new master plan rests largely on the original concepts of the project Água Branca.

Fits reflect what is going on is the end of the cycle of urban operations in São Paulo or, from the innovations of the Água Branca project, the beginning of a new cycle where this instrument is used with new perspectives.

**Key words:** urban projects, urban operations, urbanismo

## 1. INTRODUÇÃO

Operações urbanas são uma modalidade de projeto urbano, com a particularidade de trazerem consigo os mecanismos que possibilitam a viabilização econômica das intervenções previstas. Os recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo devem ser utilizados exclusivamente na implementação das ações previstas em lei para essas regiões cuja área de abrangência também é definida em lei específica.

Prevista na proposta do plano diretor de São Paulo em 1985 a operação urbana Água Branca teve seus estudos iniciados em 1990. Com a inauguração da estação Barra Funda da linha 3 – Vermelha do Metro em 1988 a região que já contava com duas linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – linhas 7 e 8, atuais Rubi e Diamante – despontou pela boa acessibilidade por transporte público, proximidade de complexo Anhanguera-Bandeirantes, terrenos sub utilizados e vizinhança de bairros já populosos como Perdizes e Santa Cecília.

A existência de grandes glebas vazias, o sistema viário estrutural de porte, o zoneamento industrial com seus lotes e quadras de grandes dimensões mostraram-se, numa primeira leitura, como qualidades que indicavam essa área como apta a comportar um processo de renovação urbana.

Buscava-se conformar na porção oeste da cidade de São Paulo , junto a um terminal intermodal e a duas linhas férreas, um novo centro de serviços complementar ao do Centro Antigo e ao que se consolidava na região da av. Luiz Carlos Berrini/Marginal Pinheiros, mas com o diferencial da presença do transporte coletivo de alta e média capacidade. A previsão de distribuição dos estoques de área adicional de construção atesta essa intenção: do total de 1.200.000 m<sup>2</sup> a disponibilizar, apenas 300.000 seriam para o uso residencial, sendo 900.000 m<sup>2</sup> para os usos não residenciais.

A vizinhança de bairros predominantemente residenciais e relativamente densos como Perdizes e Santa Cecília parecia indicar o acerto da opção por um maior volume de construções não residenciais como forma de oferecer espaços de trabalho de modo a equilibrar usos e diminuir deslocamentos numa época em que o conceito (e a necessidade) de compactação da cidade não se mostrava tão claramente, apesar dos sinais negativos inequívocos emitidos pelo processo de espraiamento urbano.

Em tese, as operações urbanas nasciam no início da década de 1990 buscando superar a dicotomia relativa ao papel do solo criado e da outorga onerosa do direito de construção: instrumento de arrecadação de recursos ou de planejamento urbano, indutor de desenvolvimento urbano equilibrado?

Havia ainda outras questões cuja superação demandava reflexões, conhecimento e amadurecimento que viriam a ocorrer ao longo da década posterior já sob influência dos resultados de outras operações urbanas implantadas, como Faria Lima e Água Espraiada. A principal questão referia-se ao real papel da atividade imobiliária no processo de desenvolvimento urbano. Em outras palavras, era necessário distinguir desenvolvimento urbano de desenvolvimento imobiliário, o que é fim e o que é meio.

A lei que instituiu a operação urbana Água Branca foi promulgada em 18 de maio de 1995 sem equacionar questões essenciais e, apesar das intenções e da sinalização inicial, sem

oferecer os instrumentos que de fato proporcionassem a superação da dicotomia entre “corrente financeira” e “corrente urbanística”. A partir de 2007 se iniciou o processo de revisão deste projeto com o objetivo de adequá-lo ao Estatuto da Cidade (2001) e ao plano diretor estratégico de São Paulo (2002) então em vigor. Além dos aspectos institucionais, a sua revisão deveria proporcionar a necessária adequação aos conceitos urbanísticos contemporâneos como a compactação da cidade, a oferta equilibrada de equipamentos público e de uso público, a menor dependência do uso do automóvel e a indução de novos produtos imobiliários, adequados e acessíveis a um leque mais amplo de consumidores.

Era necessário, em resumo, criar as condições para que a atividade imobiliária passasse a desempenhar a função de meio para a constituição de uma nova centralidade e não um fim em si.

## 2. NÚCLEOS REURBANIZADOS vs CENTRALIDADES

O início da formação do regramento urbanístico na cidade de São Paulo se deu ainda nas primeiras décadas do século XX no contexto de intenso crescimento demográfico, de expansão periférica (à época, não ainda na extensão hoje conhecida), problemas de saneamento, circulação, intensificação da atividade imobiliária e na necessidade de reestruturação urbanística com vistas à conformação de uma centralidade representativa da mudança do eixo econômico da atividade cafeeira para a industrial. A verticalização, em maior ou menor grau, era associada ao progresso, estimulada pela legislação urbanística e estreitamente vinculada à intensificação da atividade imobiliária e aos ganhos decorrentes.

Por volta da década de 1950 a periferação da cidade passa a ser problematizada e entendida como uma das consequências da valorização exacerbada da área central da cidade. Questões como a necessidade de compactação da ocupação das áreas mais periféricas de modo a conter o espraiamento já perceptível, da organização nuclear com controle populacional, distribuição equilibrada de usos e unidades de vizinhança passaram a ter lugar ao lado das disposições cada vez mais complexas que regravam o ocupação da área central.<sup>1</sup>

Na lei geral de zoneamento do início da década de 1970, essa preocupação com a uma cidade polinucleada pode ser reconhecida na distribuição de perímetros de dimensões relativamente pequenas, permissivos em termos de uso e com altos coeficientes de aproveitamento (as antigas zonas de uso Z3 e Z4, que coincidem em boa parte com as atuais zonas mistas – ZM de média ou alta densidades e zonas de centralidades polares) sobre um pano de fundo de baixa intensidade de ocupação e relativamente restritivo quanto às categorias e sub categorias de uso.

Não é de hoje, portanto, que se busca induzir a formação de centros e subcentros nas áreas do entorno imediato do centro da cidade e nas áreas mais periféricas, oferecendo-se coeficientes de aproveitamento maiores e maior permissividade de usos. Ocorre que estes centros e subcentros, em sua maior parte, já estavam estabelecidos em maior ou menor

---

<sup>1</sup> Feldman, Sarah – Planejamento e zoneamento em São Paulo – 1947/1972 – EDUSP-FAPESP / 2005

grau e, como atestam os atuais desequilíbrios funcionais, não conseguiram se transformar em centralidades capazes de oferecer o necessário para evitar que grande parte da população tenha que continuar percorrendo grandes distâncias – em condições precárias, quer utilizando o transporte coletivo ou o individual - em busca de oportunidades de acesso.

A questão da mobilidade que pautou nas últimas décadas as discussões sobre os rumos que a cidade deve seguir, se tomada num sentido estrito e atrelada somente ao incremento de infraestrutura física ou operacional, não é capaz de conformar verdadeiras centralidades. De modo semelhante, a oferta de coeficientes de aproveitamento mais altos não se mostrou suficiente para conformar verdadeiras centralidades limitando-se, quando muito fomentar o surgimento de núcleos urbanizados. Além da mobilidade e da possibilidade de construções de maior porte, as centralidades requerem um conjunto de atributos para que possam desempenhar seu papel aglutinador: diversidade de usos, de renda e adequação às características do sítio estão entre os principais.

Mobilidade é, segundo o dicionário Houaiss, “a possibilidade de ir para outro lugar rapidamente” e também a “capacidade de mudar, de apresentar variações”. Já a acessibilidade, segundo a mesma fonte é a “facilidade na aproximação, no tratamento ou na aquisição”. Mobilidade e acessibilidade aparecem assim, indissociavelmente atreladas às ideias de oportunidade, opção e escolha. Nesse sentido, a mobilidade não se restringe à oferta de meios de locomoção mas depende também da oferta equilibrada de oportunidades.

### **3. PROJETOS URBANOS E TRANSFORMAÇÃO CONCENTRADA**

A adoção de coeficientes de aproveitamento maiores implica na transformação de menores áreas de terreno e na maior valorização das porções territoriais onde se aplicam. A dispersão da possibilidade de se construir mais tende a dispersar também a sobrevalorização indiscriminada de terrenos.

Considerando-se os estoques de área adicional de construção disponibilizados para as operações urbanas Água Espreada, Faria Lima e Água Branca e que o coeficiente máximo de aproveitamento para a três operações urbanas é 4,0, as áreas de terreno necessárias para consumir esses estoques representam entre 10% e 15% das áreas totais brutas de cada operação urbana ou seja, apenas uma pequena parte da área total se transforma. Uma das principais consequências é a verticalização dispersa característica de núcleos reurbanizados. Outra consequência é a super valorização também dispersa, uma vez que qualquer dos terrenos localizados nas áreas de abrangência das operações urbanas oferece a possibilidade de se alcançar o coeficiente 4,0. Dessa forma, mesmo onde não ocorrer a efetiva construção de empreendimentos, ocorrerá uma valorização indiscriminada de terrenos - não passível de captura parcial pela prefeitura - e que dificultará a produção efetiva de novas construções.

A verticalização dispersa, assim como os núcleos reurbanizados remetem a valores de abrangência restrita aos aspectos financeiros por parte do empreendedor e do usuário/morador, estabelecendo com o entorno uma relação de estranheza e não apropriação. É comum atualmente a reação negativa a esse tipo de intervenção gerando movimentos contrários à “verticalização descontrolada” que terminam por associar esse

tipo de ocupação aos aspectos negativos do adensamento populacional ou de atividades econômicas, à perda de qualidade de vida e de referências culturais.

Já a conformação de centralidades é reconhecida pela geração de valores funcionais e formais, pela facilidade de acesso a oportunidades – muito além portanto da valorização financeira - apropriados de forma coletiva e abrangente independentemente da propriedade dos imóveis e de serem ou não verticalizadas.

Centralidades têm características e atributos não presentes em núcleos urbanizados:

- Acessibilidade e conectividade
  - multiplicidade e articulação de modais de deslocamento;
  - proximidade de sistema viário estrutural e de sistemas de transporte coletivo;
  - capilaridade da rede de vias coletoras e locais;
- Valor simbólico
  - clareza da identidade funcional
  - representatividade e fácil leitura das funções principais
  - geografia reconhecível e determinante das formas de ocupação
- Dinamismo
  - proximidade de áreas de alta densidade populacional e de empregos
- Diversidade
  - ampla gama de atividades econômicas
  - convívio de diversas faixas de renda e de escolaridade
  - concentração de equipamentos públicos e de uso coletivo

O plano diretor estratégico de São Paulo aprovado em 2002 mostrava um caminho para a conformação de grandes centralidades ao reconhecer as várzeas dos principais rios como os suportes da concentração populacional e de atividades. Foi sobre as várzeas que a estrutura do transporte ferroviário da cidade se conformou e é sobre elas que estão assentadas as áreas mais propícias à reocupação, visto que as atividades industriais que outrora se valeram das ferrovias buscaram outras áreas mais propícias da cidade e da região metropolitana. Há ainda na reocupação dessas várzeas a possibilidade de uma reconciliação entre a cidade e seus rios e córregos, abrindo a perspectiva de um desafio urbanístico sem precedentes.

Sobre essas áreas foi proposto um conjunto de operações urbanas que atravessava a cidade no sentido noroeste – sudeste: Diagonal Norte e Diagonal Sul, mais tarde reorganizadas em Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca conformando um perímetro que abrangia cerca de 4.000 hectares.

Os 500 hectares da operação urbana Água Branca são parte dessa grande área de abrangência.

#### **4. A REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA**

No ano de 2007 foram iniciados os estudos e elaboradas as propostas apresentadas à Câmara Municipal em 2012. A nova lei foi aprovada no ano de 2013.

Os estoques de área adicional foram revistos e foi dada ênfase à ocupação residencial. Para que a reocupação da área se desse de forma concentrada, foram definidos eixos no

sentido norte-sul nos quais não haveria controle de gabarito e onde os usos mais impactantes e de maior porte poderiam se instalar. Nas áreas situadas entre esses eixos (denominada Área Geral) haveria uma restrição de altura de 42m – suficientes para se atingir o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0, uma vez que a taxa de ocupação foi majorada para 70% da área do lote - para as edificações e seriam permitidos quaisquer usos, exceto os não residenciais que fizessem uso dos estoques de área adicional de construção.

Criavam-se assim zonas de valores e características funcionais diversas: nos eixos, maior valorização decorrente da maior permissividade e na área geral, menor valorização decorrente de algumas restrições. Nos eixos as construções de maior porte e os usos mais impactantes, na área geral construções de menor porte numa convivência mais harmônica com as áreas que não se transformassem. Nos eixos, massas construídas verticais que destacassem a presença dos córregos, na área geral massas construídas mais baixas para se obter o efeito de contraste e a abertura visual para elementos referenciais importantes como a Serra da Cantareira e o espigão da Avenida Paulista.

Com o objetivo de utilizar ao máximo a infraestrutura de transporte de alta capacidade já instalada foram criados mecanismos de indução a construções mais econômicas voltadas ao público usuário do sistema de transporte coletivo, a chamada tipologia incentivada: apartamentos de até 50 m<sup>2</sup> de área privativa, com no máximo um sanitário e uma vaga para automóveis. As áreas de circulação seriam consideradas não computáveis até o limite de 20% da área total do pavimento, desonerando o empreendimento. Não seriam exigidos espaços de uso coletivo, nem vagas de estacionamento: os espaços de convívio seriam as novas áreas verdes públicas (320.000 m<sup>2</sup>) e as novas ruas que conformariam uma rede coletora.

Para assegurar o adensamento populacional e construtivo foi estabelecida uma quota máxima de 30 m<sup>2</sup> de terreno por unidade residencial, equivalendo a um número mínimo de unidades por empreendimento e a uma meta de adensamento imposta aos empreendedores. À medida que essa quota diminuí (vale dizer, à medida que forem construídas mais unidades por empreendimento), aumenta-se o benefício de não se computar as áreas de circulação. Esse benefício pode ser estendido aos empreendimentos mistos.

Para se garantir que a tipologia incentivada seja de fato implementada criou-se a figura do consumo vinculado de estoques. Para se construir a tipologia residencial não incentivada (denominada tipologia residencial livre) ou tipologias não residenciais, será necessário vincular estoques da tipologia incentivada na proporção de 1m<sup>2</sup> de tipologia incentivada para cada 3m<sup>2</sup> de tipologia livre ou não residencial.

Foram ainda definidos um perímetro expandido da operação urbana e perímetros de integração. No primeiro não há alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo, mas e podem ser usados recursos da operação urbana em projetos e obras de drenagem e de habitação de interesse social – para as quais foram reservadas áreas também no interior do perímetro de abrangência. Já os perímetros de integração foram concebidos como facilitadores do acesso à nova centralidade a partir dos bairros situados ao norte do perímetro de abrangência.

Este conjunto de disposições criou as condições para a conformação de uma nova centralidade com os atributos requeridos e permite ao produtor imobiliário a ampliação do mercado consumidor, uma vez que também foram criadas as condições para a formulação de novos produtos imobiliários mais acessíveis.

A quota máxima de terreno por unidade, a concentração ao longo de eixos, a limitação da oferta de vagas de estacionamento e a vinculação de estoques são conceitos introduzidos pelo projeto de revisão da operação urbana Água Branca que foram adotados no plano diretor estratégico recentemente aprovado em São Paulo.

## **5. PONTOS DE DISCUSSÃO**

O novo plano diretor estratégico busca induzir a atividade imobiliária para as proximidades dos eixos de transporte coletivo.

Para tanto, oferece a possibilidade de aumentar o aproveitamento dos terrenos situados ao longo de corredores de ônibus e no entorno de estações do sistema metro-ferroviário, conceito também presente nas Áreas de Intervenção Urbana – AIU do plano diretor de 2002 que não chegaram a ser implementadas.

Dada a atual abrangência do sistema de transporte coletivo e as ampliações planejadas, as áreas passíveis de adoção de coeficientes de aproveitamento mais elevados terão um aumento substancial.

Embora com distribuição espacial, intenções e meios de implementação diferentes do antigo plano diretor, as novas disposições poderão se deparar com as mesmas questões não superadas: a dispersão da atividade imobiliária pode dar origem a núcleos de reurbanização pontuais ao longo de corredores de ônibus e nos entornos de estações sem que com isso se conformem verdadeiras centralidades.

As centralidades, para que se conformem como referências funcionais, de valor simbólico e econômico e com isso cumpram seu papel de aglutinadoras urbanas requerem concentração de atividades, adensamento populacional e diversidade de renda e usos para que atraiam recursos privados e permitam a utilização racional de recursos públicos, inclusive na provisão de usos e equipamentos de interesse social – vale dizer de interesse da sociedade.

Com a dispersão territorial da possibilidade de se utilizar coeficientes de aproveitamento altos, as operações urbanas podem perder sua capacidade de atração e concentração de investimentos privados. Se por um lado se cria a possibilidade de uma distribuição mais abrangente desses recursos, por outro corre-se o risco de que isso se dê de forma pulverizada, inibindo ou inviabilizando inclusive outras modalidades de projetos urbanos que tenham por objetivo estancar o espraiamento.

Em qualquer dos casos, a gestão operacional e dos recursos continuará sendo um ponto chave.