

# MATERIALIZAÇÃO: UMA NOÇÃO OPERATIVA PARA O URBANISMO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

*Eliana Rosa de Queiroz Barbosa*

## **Resumo**

A tese aqui sintetizada discute a relação entre norma e forma na materialização das cidades e o sentido prático do urbanismo contemporâneo, em sua modalidade mais comumente discutida: os projetos urbanos. A relação dialética entre o discurso teórico e a materialização empírica da cidade contemporânea é analisada empregando-se as figuras conceituais Definição, Indução e Improviso, ligadas aos processos que a regulação deflagra. O objeto empírico das reflexões, avaliado em sua materialização histórica e reestruturação contemporânea, é a várzea do Tietê entre a Lapa e Barra Funda, na Zona Oeste de São Paulo, na área entre o rio e a ferrovia, porção do território delimitada pela Operação Urbana Água Branca. O trabalho constrói uma historiografia espacial do objeto, mostrando como foi guiado o processo de materialização histórica, e avalia o processo de materialização contemporânea, guiado pelo instrumento Operação Urbana. No contexto estudado, representativo das normas, políticas e instrumentos urbanos brasileiros, as figuras conceituais Improviso, Indução e Definição, empregadas no trabalho em questão, mas também depreendidas dele, apresentam-se como potenciais pontes para a construção de uma matriz de origem brasileira para a teoria do urbanismo contemporâneo.

## MATERIALIZAÇÃO: UMA NOÇÃO OPERATIVA PARA O URBANISMO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

A literatura sobre o urbanismo contemporâneo foi dominada pelo tema dos grandes projetos urbanos que se iniciaram em meados da década de 1990 e seguiram até a crise do final da primeira década do século XXI, deflagrada em grande parte por um processo de financeirização imobiliária de repercussões globais (ROLNIK, 2015). Das abordagens otimistas como as europeias (ASCHER, 2010; BUSQUETS, 2006; CALABI, 2012; DE MEULDER et al., 2006; PORTAS et al., 2007; PORTAS, 2011, SECCHI, 2006; SOLÀ-MORALES, 2003) às abordagens progressivamente críticas (ARANTES, 2001; BOURDIN, 2010; FERNANDES, 2013; MARICATO, 2000) do que foi denominado “processo de neoliberalização urbana” aliado a instrumentos de planejamento estratégico (PINSON e JOURNAL, 2016), a noção de projetos urbanos se expandiu e se refinou, entrou no léxico da disciplina, tendo, mais recentemente, chegado talvez a sua exaustão.

A noção de projeto urbano, com o aspecto especulativo e projetivo que ela carrega, pressupõe a elaboração de uma visão de intervenção urbana que é, em maior ou menor grau, premeditada, organizada e coordenada. Para discutir essa gradação de premeditação, organização e coordenação de intervenções urbanas no contexto brasileiro, apresentamos

como hipótese a noção de Materialização (Barbosa, 2016). Essa noção é aqui trazida como forma de mediação entre o aspecto prospectivo carregado pelo termo projetos urbanos e a estrutura legal que embasa o desenvolvimento urbano no Brasil, fundamentada em instrumentos de planejamento urbano e em regulações urbanas, em detrimento de projetos. Como definir o que é um projeto urbano no Brasil, nesse contexto legal? Como esses projetos funcionam e qual seu grau de definição projetual? A noção de Materialização apresentada pretende dar conta dessas e de outras questões ao avaliar a produção do espaço urbano brasileiro após a Constituição Federal de 1988, momento chave para entender a repactuação social das diretrizes federais para o desenvolvimento urbano, posteriormente ratificada pelo Estatuto da Cidade em 2011.

A noção de Materialização explica a concretização do espaço urbano a partir da somatória da ação individual de várias frações de classe (GOTTDIENER, 1997) e da interpretação delas sobre a regulação urbana (ANTONUCCI, 2006), sob uma determinada ordem urbanística vigente (FERNANDES, 2013, p. 88). A ordem urbanística, como estabelece Fernandes, é um conjunto de regulações definidas pelo poder público, por relações de interesse e por correlações de forças sociais, traduzida em leis, atos e regulações. Ela articula normas de produção material da vida urbana a práticas sociais objetivas e subjetivas, como direitos sociais, formas de produ-

ção, socialização das riquezas e todo tipo de premissas culturais, políticas, ambientais e econômicas. A ordem urbanística enuncia uma forma de urbanismo para cada combinação de leis, poder e estratificação social que se materializa no espaço, por um lado através de processos de “concentração, sobreposição – verticalização” e, por outro, de processos de “desconcentração – dispersão” (FERNANDES, 2013, p. 88). A materialização, portanto, é dada pela interação de atores com um aparato de regulação, e dentro de uma ordem urbanística, onde estão abrangidos componentes sociais e culturais.

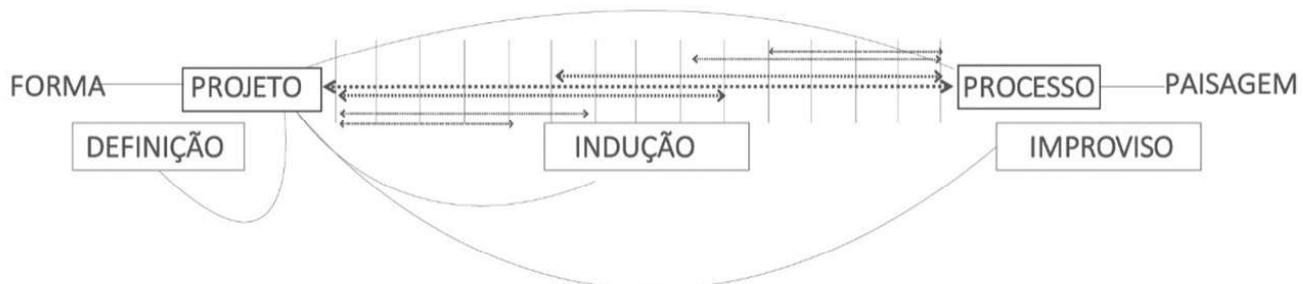
Assim definida, a Materialização das cidades pode resultar de processos de desconcentração e expansão urbana, em casos de forte pressão demográfica e movimentos especulativos. Também pode ocorrer por processos de concentração com reestruturação e renovação urbana, desencadeados por reestruturações produtivas ou mudanças profundas nas dinâmicas urbanas, em áreas definidas como periferias internas por Portas (2007). A materialização dessas áreas consolidadas da cidade se dá por processos de substituição tipológica, que podem ser determinados ou induzidos por instrumentos

urbanísticos, programas de reestruturação urbana e projetos urbanos, ou podem ser simplesmente permitidas pelo aparato de regulação urbana.

No caso de áreas consolidadas, os suportes teóricos e instrumentais que possibilitaram, na tese aqui resumida, uma abordagem através noção de Materialização, são as noções de forma urbana e paisagem urbana. Essas noções foram as bases interpretativas das ações recíprocas entre as variáveis que materializam o resultado formal do processo de produção do espaço, como mostra o esquema (Figura 01).

Nesse conjunto de ações recíprocas entre variáveis que afetam a materialização de áreas consolidadas das cidades, temos a estrutura fundiária em relação tanto com as tipologias, como com a infraestrutura e os espaços abertos, que são elementos físicos, aqui chamados de materiais urbanos. Os materiais urbanos, por sua vez, são manipulados por diferentes atores, de forma direta – pela própria construção dos materiais em questão – ou indireta, por meio de regulação e de instrumentos urbanísticos, alterando as funções, as características físicas dos tipos e as próprias regras de utilização desses materiais urbanos, fatores que também

Figura 01: esquema interpretativo da relação entre forma-projeto e processo-paisagem.



afetam a forma. Essas variáveis são, por sua vez, dependentes dos contextos sociais, culturais, econômicos, políticos e demográficos referentes a certa condição do ambiente urbano, cidade ou país.

Assim, entende-se que, para além das variáveis físicas – materiais urbanos –, influenciam a materialização das cidades variáveis instrumentais (legislação, normas), os atores (operando direta ou indiretamente) e variáveis contextuais, mais estritamente dependentes do território (contexto) e da temporalidade (período) com que se trabalha.

A operação da noção de materialização requer recortes histórico-temporais precisos, isolando as variáveis interdependentes no tempo e no espaço. A construção teórica dessa matriz de variáveis nos leva a compreender o projeto urbano como um processo em que muitas dessas variáveis são manipuladas (SOMEKH, 2008), pré-estabelecidas, definidas. Estabeleceu-se, portanto, um esquema conceitual que relaciona o **projeto** com a noção de **forma** e o **processo** com a noção de **paisagem**.

A forma, pensada como algo conciso, fixo e inflexível, opõe-se à noção de paisagem, que remete a fluidez, movimento, adaptação, transformação. Nessa construção conceitual, projetos manipulam formas e processos geram paisagens, cada um atuando de acordo com lógicas específicas e por meio de ações distintas. Para discutir essas ações e relações, apresentamos as figuras conceituais Definição, Indução e Improviso. Assim como o conceito Materialização, central à tese

aqui apresentada, essas figuras conceituais serão aqui grafadas em maiúsculas para fins de clareza.

A Materialização por Definição pressupõe que exista um controle das variáveis (físicas, instrumentais e contextuais) por determinados atores, de modo que a forma resultante é definida *a priori* a partir do projeto. Nessa formulação, o proponente do projeto – no caso do projeto urbano, o poder público – exerceria o controle sobre todas as variáveis a fim de alcançar uma materialidade (forma urbana) predeterminada. Muitas das experiências Europeias, sobre as quais as diferentes noções de projetos urbanos foram construídas, sejam elas otimistas ou críticas, têm como base a Materialização por Definição, em que se **definiu** a priori o que foi construído.

A noção de Improviso pressupõe que não exista controle das variáveis na produção do espaço urbano, aproximando-se assim a materialização da cidade à figura da paisagem, dinâmica, mudando constantemente a partir da livre relação entre atores e contexto, alterando constantemente as variáveis físicas e, muitas vezes, ignorando as variáveis instrumentais. Nesse sentido, essa noção é a que mais se assemelha à visão da crítica sobre produção do espaço urbano no contexto brasileiro e particularmente no contexto paulistano, sendo a Materialização das cidades realizada livremente pelos atores, apesar das variáveis instrumentais introduzidas pelo poder público.

Como definido por Wilhelm (2003, p. 80), uma paisagem urbana improvisada é guiada pela “tirania do lote”, sob a qual

<sup>1</sup> Espaço-movimento: uma metáfora para o espaço urbano contemporâneo, que é atravessado pela estética espacial do movimento, diretamente ligado a seus atores, que o constroem e o transformam constantemente (p.153).

as únicas condicionantes para a intervenção privada nas cidades são definições genéricas da regulação de uso e ocupação do solo – o zoneamento – e as dimensões espaciais da propriedade.

Conceitualmente, o improviso está relacionado às noções de indeterminação e autorregulação, apresentadas por Waldheim (2016) ao lidar com a paisagem como categoria cultural. Sob esse argumento, entende-se que o Improviso produz paisagens como resultado de um processo **não definido** a priori.

A noção de Indução, por outro lado, ocupa uma posição intermediária entre as opções possíveis para a Materialização das cidades ao realizar um controle relativo de parte de suas variáveis, de modo a determinar elementos indutores. Assim, define alguns elementos da morfologia urbana, deixando outros para se transformarem no improviso, promovendo a mudança da **paisagem** em torno da **forma**.

A figura da Indução é insinuada na obra de diversos autores. Wilhelm (2003) argumenta que a cidade é formada por iniciativas públicas e privadas, e que as últimas formam a maior parte das intervenções que materializam a cidade. Assim, torna-se essencial, quando tratamos da Materialização, a combinação de ambos os tipos de iniciativas para melhorar a esfera pública. Uma forma de fazê-lo é impor posturas e aplicar com rigor regulações estritas. A outra é regular por meio do estabelecimento de parcerias, levando o setor privado a contribuir para o interesse público, induzindo-o a contribuir para objetivos socialmente pactuados.

Solà-Morales (2003 [1992]), ao discutir intervenções em cidades contemporâneas, demonstra o caráter que o projeto possui de mediador de diferentes elementos e escalas, combinando estratégias e materiais e definindo pontos sinérgicos. Como na acupuntura: pontos que desencadeiam efeitos maiores, com intervenções concentradas que apresentam efeitos multiplicados para além de seu perímetro, evitando estruturalismos e determinações contextuais.

Jacques (2001, p.144), por sua vez, ao considerar intervenções no espaço-movimento contemporâneo<sup>1</sup>, argumenta que as intervenções tradicionais da arquitetura e do urbanismo tendem a definir relações e fixar movimentos, “*transformando o rizoma em árvore*”. Por meio da metáfora do rizoma, ela reflete sobre a indução como uma possível melhor estratégia, definindo-a como o estabelecimento de intervenções mínimas, que administram os movimentos e lógicas existentes, guiando-os.

Baseando-se na teoria da complexidade, exposta por Edgar Morin, Busquets (2006) contribui para a discussão da Indução. A teoria da complexidade aplicada a cidades proporciona o estabelecimento de regras sem que todos os elementos sejam definidos. À maneira de um problema de complexidade organizada, como já definido por Jacobs (1961), e da “máquina não-banal”, descrita por Secchi (2006), elementos de indução reorganizam as constantes transformações, incorporando mudanças, variações, contextos e momentos.

Além disso, as reflexões trazidas por Calabi (2012), Portas (2011) e Busquets

(2006), as nomenclaturas usadas para as intervenções contemporâneas – “Planos-Processo”, “Meta-Projetos” e “Projetos de Projetos” – elucidam como essas duas dimensões, a do projeto e a do processo, estão inter-relacionadas, dependendo do peso dado a cada elemento que compõe o projeto e como é feita a orientação do processo. Considerando esse argumento, o desenho de um processo pode, em vez de definir o resultado formal final, tornar-se o início de uma mediação, como aponta Secchi (2006). Essas reflexões aumentam a complexidade com a qual se pode olhar para as figuras conceituais propostas na tese aqui resumida.

A discussão de projetos urbanos e processos urbanos, mediada pelas figuras conceituais Definição, Indução e Improviso, leva a algumas hipóteses.

Em um projeto urbano, a manipulação das variáveis define a forma, e em um processo urbano, mais flexível, a espontaneidade de interações entre diferentes variáveis improvisa a paisagem, sendo forma e paisagem aqui usadas como metáforas da materialidade urbana. A literatura, no entanto, aponta que os limites entre projeto e processo não são nem predefinidos, nem precisos. São flexíveis, dependendo tanto do contexto quanto das premissas de desenho de tais projetos e processos, especialmente ao considerarmos como e até que ponto essas premissas incorporam Definição, Indução e Improviso, as figuras conceituais aqui apresentadas.

Além dos limites imprecisos entre essas figuras conceituais, dados pela

relação dialética entre projeto e processo, podem-se estabelecer possíveis relações entre elas. Um novo quadro referencial para a elaboração e avaliação de projetos urbanos no Brasil pode mobilizar essas figuras e suas afinidades, relacionando-as a políticas, estratégias e materialidades.

As três figuras conceituais estão ligadas entre si pela ação qualitativa do Estado nos processos de materialização, manipulando as interações recíprocas de diferentes atores em processos de produção da cidade. Essas figuras conceituais estabelecem um diálogo com a literatura, quando entendemos que a figura do Improviso é a que se relaciona com a produção do espaço dentro do chamado “urbanismo liberal”, como definido por Arantes, Maricato e Vainer (2000) e Campos (2002), por meio da “tirania do lote”, como apontou Wilhelm (2003). Projetos Urbanos, como um método próprio do urbanismo contemporâneo (SECCHI, 2006; BUSQUETS, 2006; PORTAS et al., 2007; PORTAS et al., 2011; DE MEULDER et al., 2006; entre outros), aproxima-se da figura da Definição. A Indução é uma figura intermediária entre o projeto, que representa o controle de todas as variáveis possíveis, e o processo, que representa a liberdade de interação entre variáveis, gerando uma forma improvisada e em constante mudança, sob um quadro regulatório genérico.

Em projetos ou processos que se apoiam em Indução, certos elementos são definidos – projetados – de forma a controlar parcialmente o resultado espacial. A discussão de quais elementos devem

ser definidos é o que pauta uma possível operação da noção de projeto urbano no contexto brasileiro. Assim introduzidas, as figuras conceituais Improviso, Indução e Definição aqui apresentadas propõem uma gama de noções que podem se tornar pontes para a construção de uma matriz de origem brasileira para a teoria do urbanismo contemporâneo. Neste texto, essas noções são verificadas em um território específico: a área delimitada pela Operação Urbana Água Branca, na Zona Oeste de São Paulo.

### MATERIALIZAÇÃO: A FORMA E A NORMA

Cabe ressaltar que a materialização contemporânea, seja por projeto ou processo, se dá sobre uma forma urbana existente, historicamente constituída. Como partir dessa forma? Como interpretá-la para operá-la? Propomos um método de leitura sistemática dessa forma (Barbosa,

2016) por meio da construção de uma historiografia cartográfica interpretativa, como uma arqueologia da forma urbana que tem o objetivo de identificar vestígios das formas históricas na forma urbana contemporânea, como se fossem rasuras. De tudo que foi “rasurado” no território, o que ficou? Como essas “rasuras” compõem a forma contemporânea?

Para o ensaio realizado na porção oeste da várzea do rio Tietê, na cidade de São Paulo, o método envolveu o redesenho de uma sequência de mapas históricos para identificar e reinterpretar as rasuras realizadas ao longo do tempo e a forma que delas resultou (Figura 02).

Essa construção historiográfica revela a transformação da paisagem urbana, aqui denominada paisagem por não ter sido definida por projeto. A ocupação gradual da várzea apresenta não apenas uma sucessão tipológica, mas também uma transformação funcional, feita à revelia de suas lógicas e características naturais. Enquanto a infraestrutura avançou, a estrutura

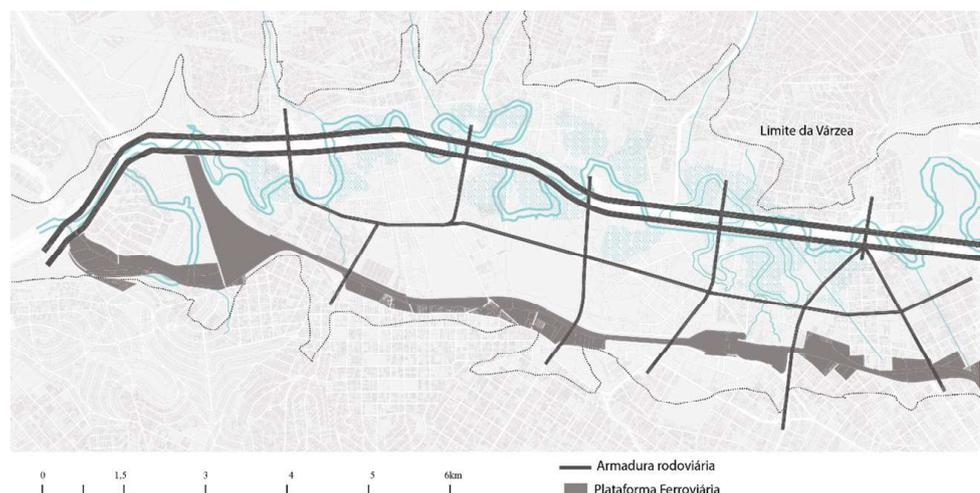


Figura 02: Esquema das principais rasuras de infraestrutura sobre a várzea do rio Tietê: a plataforma ferroviária e a armadura rodoviária

da paisagem – nomeadamente a várzea – permaneceu fixa, mas os elementos da paisagem – como os córregos – foram consecutivamente artificializados, embora suas funções tenham permanecido inalteradas: ainda há cheias, como deveria haver, pois esses córregos são sistemas de drenagem. Trata-se de uma várzea.

Processos de urbanização trouxeram diferentes tipos de eixos de infraestrutura e entrelaçamentos técnicos, mudando o caráter do lugar ao longo do tempo. Essas diversas linhas, com hierarquias distintas em cada período, atraíram diferentes tipos de atividades e materiais urbanos. Como resultado dessa Materialização, o recorte apresentado na Figura 02 se tornou, ao longo de seu desenvolvimento, um fragmento confinado artificialmente entre o rio e a ferrovia, composto pelo conjunto de diferentes materiais urbanos, em diferentes escalas. Um fragmento composto por diferentes fragmentos.

Trata-se de uma sequência de enclaves. Formada naturalmente por uma sequência de territórios naturais confinados – os meandros, lagoas e ilhas aluviais – a área se desenvolveu alternando esses enclaves naturais a enclaves artificiais: complexos industriais, conjuntos habitacionais e condomínios fechados.

O território em questão se materializou pela combinação de diferentes lógicas, a partir de certas conjunturas e oportunidades de desenvolvimento, em processo específico de materialização improvisada, semelhante ao que foi salientado por Jacques (2001) ao discutir a figura conceitual do fragmento.

O fragmento, de acordo com Jacques, é um produto fragmentário de processos espaço-temporais, composto pela sobreposição de materiais que são adaptados a novas circunstâncias e construídos de acordo com o acaso e a oportunidade, trazendo a heterogeneidade como resultado material. A autora relaciona processos de materialização do fragmento à figura da bricolagem, em que a composição de materiais não almeja um objetivo preciso e predefinido. A composição geral é dada pelo aproveitamento de oportunidades e conjunturas, alcançando resultados inesperados e sempre intermediários. Assim, materializar um fragmento é sempre um processo de canalizar intenções difusas, sem a projeção ou definição de formas precisas. Uma vez construído, o fragmento se torna ultrapassado, já que seu resultado material está longe do que se espera. Nesse processo, a relação entre os diferentes atores se dá de forma aleatória, não existe plano de uso, indicações precisas ou modelos preestabelecidos: quem participa é livre em suas ações individuais. O conjunto de fragmentos segue a lógica do *patchwork*. Cada parte do conjunto fragmentado é heterogênea e fragmentada em seu exterior. Em seu interior, apresenta uma unidade coesa, representando um pedaço circunscrito em si. Para a autora, o fragmento pode ser entendido tanto como parte do todo fragmentado quanto como uma unidade em si mesma, autônoma. Finalmente, um fragmento representa a incompletude, dada a rápida velocidade das transformações.

Uma leitura distinta de tais processos é dada pela figura do palimpsesto,

<sup>2</sup> Uma análise completa de cada um dos projetos e instrumentos de regulação se encontra em Barbosa (2016).

<sup>3</sup> Plano Diretor Estratégico, Plano da Subprefeitura Lapa e Lei de Uso e Ocupação do Solo, além de um conjunto de leis complementares e decretos que regulamentaram seus instrumentos urbanísticos.

definida por Corboz (1985). Ao compreender o território como o resultado de um processo espontâneo de transformação, combinado às atividades humanas controladoras e deterministas, se aplicam certas lógicas à transformação do território. Em sua leitura, o território é um objeto construído, um produto. Ao longo do tempo, intervenções criam múltiplas camadas como resultado da sobreposição material de sistemas e redes de infraestrutura, mudando a experiência da paisagem. Territórios contemporâneos podem ser entendidos como produto de uma lenta estratificação, com intervenções condensadas e justapostas ao longo do tempo em finas camadas, como fósseis, que frequentemente apresentam lacunas, condensando processos de ação e rasura, modificando suas substâncias de forma permanente, tornando cada território único em sua combinação de camadas estratificadas.

O recorte urbano materializado sobre a várzea do rio Tietê, um rio originalmente cheio de meandros, pode ser entendido tanto como palimpsesto quanto como bricolagem. Como palimpsesto porque sua formação emerge das consecutivas rasuras de suas partes, pedaços, linhas, elementos substituídos por outros ao longo do tempo, sobrepondo diferentes racionalidades e apropriações culturais do território. A bricolagem representa a composição de diferentes sobras de materiais, algo comum em territórios periféricos, de acordo com as oportunidades, de uma forma dinâmica, formado como fragmento de fragmentos.

A partir da década de 1990 – não por acaso a década em que ressurgiu a noção e as experiências de grandes projetos urbanos no ocidente –, regulações e projetos apareceram para transformar esse espaço secundário e expectante de várzea em espaço primário, incidindo sobre essa paisagem fragmentária.

No recorte estudado, a paisagem contemporânea fragmentada é fruto de consecutivas ondas de desenvolvimento. Enquanto espaço secundário, recebeu elementos e funções secundárias, dos quais o espaço primário era dependente, mas não acomodava. Quando uma reestruturação contemporânea é concebida, uma nova ordem precisa ser estabelecida e, portanto, projetada. Como uma periferia interna, a área permaneceu na tensão entre esses dois aspectos: ser central, por se localizar no coração da metrópole, e ser periférica, dada a ocupação que historicamente recebeu. A partir da tentativa de sua reestruturação, passou de espaço residual a repositório de grandes expectativas para o desenvolvimento contemporâneo.

A nova ordem veio por meio de regulações e projetos. Para esta análise foram considerados os projetos e normas estabelecidos sobre o recorte em questão a partir de 1988, com a então nova Constituição Federal, que redefiniu as diretrizes para o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras por meio dos artigos 182 e 183. O texto constitucional trouxe a noção de função social da propriedade e lançou as bases para o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Entre as normas, encontram-se: a Operação Urbana Água Branca

(Lei nº 11.774/1995), o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002); o Plano Regional da Lapa (Lei nº 13.885/2004) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 13.885/2004), considerados pelas possibilidades que passam a oferecer para o desenvolvimento privado dessas áreas<sup>2</sup>. Dentre as estratégias projetuais elaboradas para o território aqui estudado, temos o Projeto Olímpico (2001), o concurso Bairro Novo (2004), o empreendimento imobiliário Jardim das Perdizes e a proposta de desenho urbano que serviu como base para o projeto de lei da Operação Urbana Consorciada Água Branca (2007-2013). Essas estratégias são analisadas em suas definições de elementos formais sobre o território existente, e o aparato de projetos e regulações é apresentado a seguir, em ordem cronológica.

Na tentativa de transformar um espaço secundário em primário num contexto de recessão econômica e crise fiscal, a primeira versão da Operação Urbana Água Branca (OUAB) enfocou a geração de recursos para financiar os melhoramentos de infraestrutura necessários para a área, sem definir claramente suas estruturas espaciais e sem a participação da sociedade civil em sua elaboração ou gestão. Suas diretrizes – intervenções descontínuas em infraestrutura e um programa funcional traduzido em estoque de potencial construído –, aliadas às dinâmicas do mercado e à competição com outras áreas da cidade, não foram, por muito tempo, capazes de induzir a transformação da paisagem urbana, alterada apenas pontual e casualmente.

Sem uma estratégia projetual para as transformações que se propunham, e sem mecanismos de regulação que pudessem induzir processos desejáveis, a operação trabalhou dentro da noção de Improviso.

As primeiras estratégias de desenho urbano propostas – a Vila Olímpica (2001) e o Concurso Bairro Novo (2004) – envolveram a Definição da forma urbana. Apesar de não implantadas, essas estratégias ofereciam visões de possíveis desenvolvimentos para a área, deflagrando processos especulativos. Essas experiências mostraram a importância da vontade política e da preparação da esfera pública quando se trata da Materialização de estratégias de desenho urbano e desenvolvimento de projetos multidisciplinares em uma escala intermediária, mais abrangente que o lote.

O conjunto de regulações aprovadas entre 2002 e 2004<sup>3</sup> estabeleceu e colocou em prática em São Paulo novos instrumentos urbanísticos, e possibilitou novos usos em áreas que ainda eram reguladas pelo antigo zoneamento. Liberou o uso misto de diferentes densidades em áreas então estritamente industriais, além de estabelecer coeficientes de aproveitamento variáveis, de modo a regulamentar o uso do instrumento da outorga onerosa do direito de construir nessas novas áreas mistas. Esse aparato legal possibilitou a implantação de empreendimentos imobiliários utilizando a lógica do solo criado sem que eles tivessem de aderir às operações urbanas na cidade.

Com o então recente marco regulatório em prática, as grandes glebas

<sup>4</sup> O único leilão de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) dessa operação aconteceu em 2015 e foi um fracasso. Desde então, não houve leilão, portanto se pode considerar que a operação estagnou em 2015. Posteriormente um novo projeto de lei, o PL 397/2018, foi enviado à Câmara Municipal para revisar a lei aprovada em 2013. Esse PL foi aprovado junho de 2021, propondo a redução do valor dos CEPACs e do cancelamento de algumas das definições da lei de 2013, entre elas a proposta de parcelamento (desenho urbano) da Gleba Pompeia.

das várzeas dos rios Tietê e Pinheiros passaram a ser desenvolvidas de acordo com as novas regras. Com a porção da várzea denominada Água Branca não foi diferente. Em 2006, a arriscada aquisição da chamada Gleba Telefônica pela empresa Tecnisa e o aumento das propostas de adesão à operação por outros atores privados motivaram a EMURB, hoje SPUrbanismo, a definir um novo projeto para a área.

Essa proposta gerou a OUCAB (Lei n.º 15.893/2013), que se propunha a conduzir a transformação da área com base em investimentos privados, definindo parcialmente sua forma urbana pelo desenho de novos eixos de adensamento, estruturados por incentivos ao desenvolvimento privado e pela construção de novos espaços públicos e travessias do rio. A transformação da paisagem seria induzida por meio de incentivos para o desenvolvimento de novas tipologias edilícias e de habitação para produzir melhoras na relação entre os edifícios e o espaço público. Também buscava redefinir a esfera pública urbana pelo aumento da disponibilidade de fruição em áreas existentes e futuras, com espaços públicos e espaços privados abertos ao público.

Quando relacionamos essas experiências às figuras conceituais processuais Definição, Indução e Improviso, podemos estabelecer que a OUAB, apesar de objetivar a indução, tornou-se claramente um instrumento de materialização por improviso, na medida em que não definiu nenhum aspecto do resultado espacial de sua Materialização. Apareceram grandes

condomínios, suas torres marcando o *skyline* de forma descontínua, em contraste com a paisagem predominantemente fabril e a escala dos pequenos núcleos residenciais. Entretanto, essa alteração se deu mais em função das dinâmicas do mercado e da saturação das outras áreas industriais em transformação na cidade do que por Indução da operação.

O projeto da Vila Olímpica e o projeto do Bairro Novo foram objetos de Definição, mas nunca se materializaram. O Jardim das Perdizes materializou a visão definida pelo mercado, embora, dado o longo período de negociação para sua implantação, as demandas mercadológicas que deflagraram sua Materialização já não se apresentavam no momento em que foi lançado. Das três propostas de projeto que almejavam a materialização das mesmas glebas, apenas a visão do mercado se materializou, e do modo como o faz no restante da cidade, mesmo se tratando de área de operação urbana e de glebas cujo parcelamento estava previsto no texto original da OUAB. Perdeu-se uma oportunidade de materializar projetos baseados em interesses coletivos mais abrangentes.

A OUCAB, por sua vez, propôs uma combinação de Definição e Indução – sendo que a Indução foi proposta tanto por incentivo quanto por limitação. A operação determinou o projeto do novo parcelamento de grandes glebas, dos novos espaços públicos e abertos, e pretende induzir o desenvolvimento ao longo de eixos estruturais definidos. Entretanto, as alterações feitas pela Câmara Municipal modificaram aspectos fundamentais de suas definições

para a forma futura, como o controle de gabarito fora dos eixos de adensamento, descaracterizando o protagonismo dos eixos de desenvolvimento e, portanto, alterando as definições da forma urbana provenientes de suas estratégias projetuais. Apesar de trabalhar parcialmente com as figuras de Definição e Indução, a OUCAB permitiu a materialização improvisada no restante de seu perímetro, pois dependia da adesão a uma série de dispositivos de incentivo e limitação e foi lançada em um período de mercado retraído<sup>4</sup>.

Do que vimos, apesar de as operações urbanas terem sido originalmente concebidas como instrumentos que materializariam projetos urbanos, sua aplicação se transformou em um esquema de financiamento urbano, sendo as chamadas operações interligadas o modelo para as operações urbanas aprovadas até a edição do Estatuto da Cidade. O Estatuto separou, em teoria, o marco regulatório para instrumentos

de desenvolvimento urbano, definindo as operações urbanas como promotores de projetos urbanos, e a concessão onerosa do direito de construir como ferramenta de aplicação do conceito de solo criado. Na prática, as operações urbanas, até o momento, possuem interpretações muito limitadas, tanto pelo poder público quanto pelo mercado, como aponta Maleronka (2010). A materialização da cidade se dá exclusivamente pelas lógicas do desenvolvimento privado, realizada lote a lote, vinculando-se assim à estrutura fundiária existente. O resultado é baseado em regulação abstrata e oferta de direito de construir, sem possibilitar o controle, pelo poder público, da forma urbana final.

Pelas razões acima elencadas, hoje as operações urbanas ainda não são projetos urbanos, sendo tão ineficazes para articular espacialmente a esfera privada aos benefícios públicos quanto o é a regulação urbana tradicional,

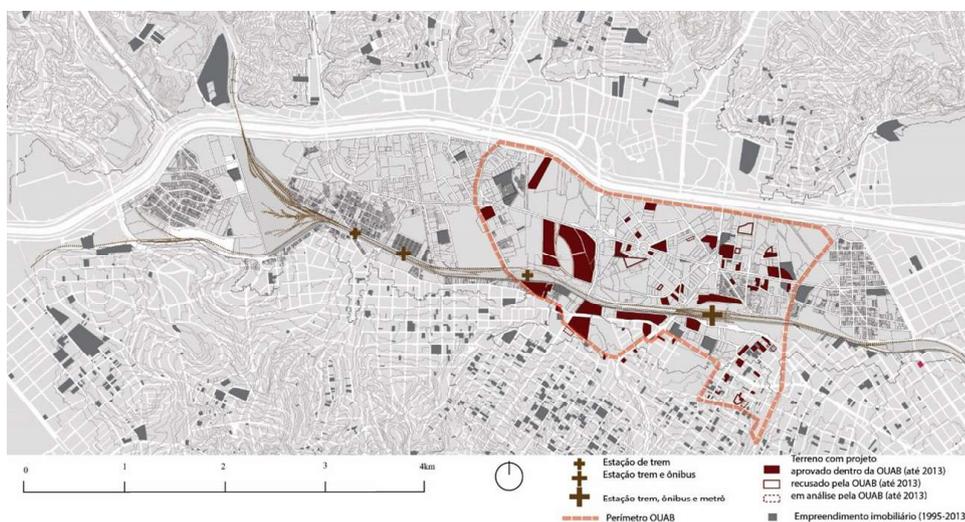


Figura 03: Terrenos comprometidos e empreendimentos materializados entre 1995 e 2013

representada pelas leis de uso e ocupação do solo (zoneamento) e código de obras vigentes nos municípios brasileiros. Os instrumentos e iniciativas que deveriam implementar projetos urbanos na cidade permaneceram no papel. Enquanto concebidas como regulações, e não projetos, as operações urbanas apenas justapõem novas regras às regulações existentes, aumentando seu caráter não compulsório. A adesão apenas acontece se e quando é vantajosa o suficiente, ou seja, em áreas pelas quais o mercado se atrairia espontaneamente, seguindo apenas a lógica mercadológica, não contemplando estratégias que proporcionem transformações significativas baseadas em interesses públicos e benefícios coletivos. Por esse motivo, uma revisão de seu modelo de aplicação é necessária a fim de promover desenvolvimento urbano que combine ambas as racionalidades, fato que não pode ser alcançado apenas pela oferta de direitos de construir sem a definição de alguns elementos que compõem a esfera pública da Materialização.

### **MATERIALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA: PROJETO E PROCESSO**

A tese a que este texto se refere partiu da construção da noção de Materialização – definida como a somatória dos processos que envolvem o planejamento, o projeto, a construção das cidades e sua forma resultante – como noção responsável por realizar mediações entre a teoria

da produção social do espaço, a teoria e a prática do urbanismo contemporâneo e o campo da morfologia urbana.

Ao analisar um objeto concreto – um recorte do território entre a Lapa e a Barra Funda, materializado na várzea do rio Tietê, em São Paulo – revelaram-se as premissas conceituais, instrumentais, estratégicas e formais pelas quais se deu a Materialização, aqui explorada como alegoria da produção do espaço.

A análise das intervenções sobre o recorte de território proposto levaram a que se conceituasse a Materialização ocorrida sob a vigência de operações urbanas de acordo com esquemas distintos: a Definição de materiais urbanos por meio de projetos de infraestrutura, e o arranjo por Improviso, instruído por regulações urbanas, de diferentes empreendimentos.

Na literatura, as críticas às operações urbanas estão principalmente relacionadas à criação de “urbanismos de exceção”, nos quais “soluções pontuais e arbitrárias são formuladas em detrimento da lei e da norma” (FERNANDES, 2013, p. 92). A maior parte dessas críticas se baseia no fato de as operações urbanas confrontarem regulações preestabelecidas e acordadas socialmente. Não há, porém, diferença entre seu processo de Materialização e suas tipologias mais comuns, de condomínios fechados verticais e torres corporativas, em relação ao que vem sendo materializado no restante da cidade ao longo dos últimos anos (CASTRO, 2006; MONTANDON, 2009; SANTORO, 2015). Essas tipologias, da forma como se materializam, apresentam pouca ou

nenhuma relação com as preexistências no entorno, fragmentando tecidos urbanos, promovendo barreiras, apresentando edifícios isolados em lotes de grandes proporções, cujos perímetros murados negam seu contexto e aumentam processos de segregação, representando “*obstáculos, fronteiras e fraturas*” (FERNANDES, 2013, p.101) no tecido urbano por toda a cidade.

As transformações urbanas se materializam lote a lote, dado o caráter de adesão condicional à outorga onerosa do direito de construir e às operações urbanas. Esses dois instrumentos promovem um urbanismo condicional em que a materialização das intenções e objetivos acontece apenas se empreendedores aderirem à visão do poder público. Por materializarem exatamente as mesmas tipologias (MALE-RONKA, 2010), fica claro que, como aponta Fernandes (2013), as regras empregadas nas outorgas e operações, baseadas em parâmetros e projeções, definem espaço abstrato, ou seja, espaço legislativo, sem definir de fato as relações entre a paisagem e tecido urbano. Essas regulações não se relacionam às características físicas do espaço urbano, portanto incidem apenas sobre aspectos quantitativos (como coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação), sem impacto sobre o caráter qualitativo do desenvolvimento urbano.

Para estabelecer diretrizes qualitativas para o desenvolvimento da cidade é preciso desenhar o espaço urbano e definir as relações entre os elementos urbanos, sendo o projeto uma ferramenta necessária para

qualificar propostas. Projetos de infraestrutura e projetos urbanos, quando baseados em desenho, podem ser produtores não das mencionadas e criticadas e discrepantes tipologias urbanas, mas se configurarem como elementos mediadores necessários para estabelecer conexões entre a materialização contemporânea e o tecido urbano preexistente, entre desejos e necessidades, na medida em que sejam contextuais, críticos e pactuados socialmente.

A prática do urbanismo que transforma os projetos urbanos e, no caso brasileiro, as operações urbanas, em uma espécie de urbanismo condicional, no qual as intervenções e as estratégias de desenho urbano procuram a materialização que se adequa à oportunidade, mediante adesão voluntária do mercado, resulta em um descompasso entre as operações urbanas, sua regulação, os projetos urbanos e o que realmente se materializa.

A revisão de literatura trouxe alguns consensos sobre o que o projeto urbano deve proporcionar: criar urbanidade, relacionar-se à simultaneidade de escalas, incorporar diferentes temporalidades e uma pluralidade de materiais urbanos. Novas urbanidades são alcançadas pela articulação da complexidade e pela acomodação da diferença no meio urbano, enquanto a articulação é dada pelo desenho da implantação, combinando diferentes materiais urbanos. A desejada complexidade é, por sua vez, alcançada pela mistura de funções, fluxos, distâncias, ritmos, públicos e, invariavelmente, conflitos.

A reflexão acerca da noção de forma em contraposição ao conceito de

paisagem, como um modo de pensar projetos para periferias internas contemporâneas, propõe um balanço entre ordem e caos, Definição e Improviso. No senso comum, a boa cidade possui estrutura, estabilidade, coerência. Porém, se deve dar sentido a essa materialidade, combinando-a com urbanidade. Na acepção tradicional de projeto urbano, essa combinação é alcançada por meio da Definição da forma. Na periferia interna, com sua materialidade instável e condição fragmentada, a própria estrutura da paisagem é estruturante do projeto. A materialização na periferia interna não pode ser guiada pelo projeto urbano convencional. Esses espaços requerem levar em consideração processos, variações e gradações de determinismo. Nesse sentido, relacionam-se à figura conceitual da paisagem, almejando um balanço entre ordem, estabilidade e mudança.

De acordo com Jacques (2001), a atitude do projetista em relação ao fragmento é quebrá-lo, para depois consertá-lo. Ao considerar territórios em movimento, ou seja, ambientes urbanos dinâmicos, a autora argumenta a favor de intervenções mínimas que possam guiar o movimento de acordo com desejos estéticos e funcionais (técnicos), sem um desenho convencional e pré-estabelecido, canalizando desejos, organizando o *laissez-faire*, definindo relações possíveis e direcionando tensões construtivas entre esses elementos.

Por permitir uma relação entre Definição e Improviso, a paisagem é conceitualmente uma lente melhor para refinar os elementos necessários para compor

um projeto adequado, decidir sobre o que vale a pena definir e sobre quais elementos e questões se deve renunciar o controle. Escolher os momentos em que vale definir a forma pela introdução de certos materiais e os momentos em que o melhor é permitir as variações, incorporando o Improviso.

Cada território tem sua história, que traz potencialidades implícitas e possibilidades de transformação. Analisando a área materializada sobre a várzea do Tietê entre a Lapa e a Barra Funda, conclui-se que, até o momento, não há instrumento urbanístico que coloque o projeto e o desenho urbano como elementos mediadores e articuladores no âmbito da política urbana, apesar de certo grau de projeto ser sempre desejável para garantir que a cidade materializada apresente benefícios coletivos na esfera pública.

Ao não se basear em projeto, o urbanismo contemporâneo no Brasil é condicional, ou seja, acontece apenas quando um conjunto de ações, coincidências, momentos, adesões se materializam. Por isso, o resultado da Materialização é improvisado. Pela análise de políticas, planos e projetos de reestruturação no contexto brasileiro, foi possível perceber que a conjuntura define a Materialização mais do que a política urbana. Um projeto urbano propriamente dito é uma ferramenta de Definição: escolhe-se, em dado momento, um território para o qual oportunidades serão canalizadas, guiando ciclos de investimento e combinando o momento correto às potencialidades existentes. Tal conjuntura não se repete

em vários territórios ao mesmo tempo e na mesma cidade. Definições, portanto, devem ser pensadas como oportunidades excepcionais de convergência. Quando

a Indução é generalizada, e ocorre em diversos territórios, como no caso paulistano, não há convergência, e a Materialização ocorre de forma Improvisada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTONUCCI, D. **Morfologia e legislação urbana: São Paulo 1972-2002**. 2006. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- ARANTES, O. B. F. **Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2001.
- ARANTES, O.; VAINER, C. B., MARICATO, E. (Ed.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-105.
- ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BARBOSA, E. R. Q. **Da norma à forma: urbanismo contemporâneo e a materialização da cidade / From norm to form: contemporary urbanism and the materialization of the city**. 2016. 387 f. Tese (Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie / University of Leuven, São Paulo / Leuven.
- BOURDIN, A. **O urbanismo depois da crise**. Lisboa: Livros Horizontes, 2010.
- BUSQUETS, J. **Cities: X Lines: Approaches to City and Open Territory**. Cambridge: Harvard University Graduate School of Design, 2006.
- CALABI, D. **História do urbanismo europeu**. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- CAMPOS, C. M. **Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo**. São Paulo: Senac, 2002.
- CASTRO, L. G. R. D. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. 2006. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- CORBOZ, A. Il territorio come palinsesto. **Casabella**. n. 516, 1985. pp. 22-27.
- DE MEULDER, B.; LOECKX, A.; SHANNON, K. **A Project of Projects (in) Urban Triangles**. Brussels: UN Habitat, 2006.
- FERNANDES, A. Decifra-me ou te Devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-Fragmento e Dilemas da Prática do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, S. F.; FRANCISCONI,

- J. G. et al. (Ed.). **Planejamento & urbanismo na atualidade brasileira**: objeto teoria e prática. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. p.83-107.
- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1997.
- JACQUES, P. B. **A estética da ginga**: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.
- MALERONKA, C. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento “operação urbana consorciada” à luz da experiência paulistana. 2010. 212p. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B., MARICATO, E. (Ed.). *Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MONTANDON, D. T. **Operações Urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- PINSON, Gilles; JOURNAL, Christelle Morel. The Neoliberal City: Theory, Evidence, Debates. **Territory, Politics, Governance**, v.4, n.2, p. 137-153, mai., 2016.
- PMSP. Lei nº 13.430/2002. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**, São Paulo, 2002.
- PMSP. Lei nº 11.774 de 18 de maio de 1995. **Operação Urbana Água Branca**, São Paulo, 1995.
- PORTAS, N.; DOMINGUES, Á.; CABRAL, J. **Políticas Urbanas**: Tendências, estratégias e oportunidades. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- PORTAS, N.; DOMINGUES, Á.; CABRAL, J. **Políticas urbanas II**: transformações, regulação e projetos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTORO, P. F. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. XVI ENANPUR. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1771>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- SECCHI, B. **Primeira Lição de Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- SOLÀ-MORALES, I. D. **Territorios**. Barcelona: Gustavo Gili, 2003.
- SOMEKH, N. Projetos Urbanos e Estatuto da cidade: limites e possibilidades. **Arquitextos**, v. 097.00, 2008.
- WALDHEIM, C. **Landscape as Urbanism**: a general theory. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2016. p. 02-11 e 177-184.
- WILHEIM, J. **JW:A Obra Publica De Jorge Wilhelm**. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2003.