



Oculum Ensaios

ISSN: 1519-7727

sbi.ne\_oculumensaios@puc-  
campinas.edu.br

Pontifícia Universidade Católica de  
Campinas  
Brasil

DE OLIVEIRA TOURINHO, ANDRÉA  
TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS: DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA NA  
OPERAÇÃO URBANA BAIRROS DO TAMANDUATEÍ EM SÃO PAULO

Oculum Ensaios, vol. 14, núm. 1, enero-abril, 2017, pp. 45-62

Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351751137003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS: DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA NA OPERAÇÃO URBANA BAIRROS DO TAMANDUATEÍ EM SÃO PAULO

*TRANSFORMATION AND PERMANENCE: CHALLENGES OF THE PUBLIC CITY*

*POLITICS IN TAMANDUATEÍ NEIGHBORHOOD URBAN OPERATION IN SÃO PAULO |*

*TRANSFORMACIONES Y PERMANENCIAS: DESAFÍOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA*

*EN LA OPERACIÓN URBANA EN BARRIOS DE TAMANDUATEÍ EN SÃO PAULO*

**ANDRÉA DE OLIVEIRA TOURINHO**

## RESUMO

A intervenção urbana desempenha um papel fundamental na política municipal, por constituir um instrumento de mudança de dinâmicas territoriais consolidadas, que enseja o enfrentamento da relação entre transformações e permanências, principalmente em projetos de grande porte. Em São Paulo, a Operação Urbana tem sido o instrumento privilegiado de intervenção, considerado estratégico para incentivar novos empreendimentos, em busca da chamada requalificação urbana. As mudanças decorrentes da implantação desse tipo de instrumento podem causar maior ou menor impacto sobre o território, dependendo da relação que se estabelece entre as transformações e permanências urbanas. A Operação Urbana, por ter como fundamento o projeto urbanístico, constitui oportunidade de se evitarem processos de ruptura física e social no território. Importante proposta de intervenção, em andamento na cidade de São Paulo, é a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, cuja implementação, se aprovada, implicará mudanças significativas no setor sudeste do município. A análise da proposta do projeto, objeto deste artigo, mostra como essas questões têm sido enfrentadas no âmbito da política urbana municipal mais recente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento urbano. Intervenção urbana. Política pública. Patrimônio cultural. São Paulo.

## ABSTRACT

*Urban intervention plays a fundamental role in city politics, as it constitutes an instrument of change in consolidated territorial dynamics, confronting the relationship between transformation and permanence, especially in large projects. In São Paulo, the Urban Operation has been the privileged instrument of intervention, considered strategic to encourage new projects looking for urban requalification. Changes arising from the implementation of this instrument may cause greater or lesser impact upon a*

*territory, depending on the relationship that is established between transformation and urban permanence. The Urban Operation, as based on the urban project, constitutes an opportunity to avoid physical and social rupture processes in the territory. An important ongoing proposal of urban intervention in the city of São Paulo is the Tamanduateí Neighborhood Consortium Urban Operation. If approved, its implementation will give rise to material changes in the southeast sector of the city. The analysis of the project proposal, object of this paper, shows how these questions have been faced within the most recent urban city politics.*

**KEYWORDS:** *Urban development. Urban intervention. Public policy. Cultural heritage. São Paulo.*

### **RESUMEN**

*La intervención urbana desempeña un papel fundamental en la política municipal, pues constituye un instrumento de cambio de las dinámicas territoriales consolidadas, lo que implica hacer frente a la relación entre las transformaciones y permanencias, especialmente en grandes proyectos. En São Paulo, la Operación Urbana ha sido el instrumento privilegiado de intervención, considerado estratégico para fomentar nuevos proyectos en busca de la llamada recualificación urbana. Los cambios resultantes de la implantación de estos instrumentos pueden causar un impacto mayor o menor sobre el territorio, dependiendo de la relación que se establece entre las transformaciones y permanencias urbanas. La Operación Urbana, por tener como fundamento el proyecto urbanístico, constituye una oportunidad de evitar los procesos de ruptura física y social en el territorio. La Operación Urbana Consorciada Barrios del Tamanduateí es una importante propuesta de intervención urbana, en curso en la ciudad de São Paulo, cuya aplicación, de ser aprobada, implicará cambios significativos en el sector sudeste del municipio. El análisis de la propuesta del proyecto, objeto de este artículo, muestra cómo estas cuestiones se han abordado en el contexto de la más reciente política urbana municipal.*

**PALABRAS CLAVE:** *Desarrollo Urbano. Intervención urbana. Política pública. Patrimonio cultural. São Paulo.*

### **INTRODUÇÃO**

A intervenção urbana desempenha um papel fundamental no âmbito da política de planejamento municipal, por ser um instrumento de mudança de dinâmicas territoriais já estabelecidas e, muitas vezes, consolidadas. Nas últimas décadas, no plano internacional, as posturas mais recorrentes nas políticas urbanas para enfrentar os problemas das grandes cidades, sobretudo os relativos à minimização do papel do Estado e à sua capacidade de ação, têm sido as intervenções pontuais e a desregulamentação da legislação urbanística, tidas como estratégicas para incentivar novos empreendimentos, em busca da chamada requalificação urbana.

No Brasil, essa atuação encontrou sua tradução na figura das Operações Urbanas, forma de intervenção que visa à transformação estrutural de um setor da cidade, sendo instituída e disciplinada por lei específica. São instrumentos de parceria público-privada, concebidos para intervenções de grande porte, como alternativa à falta de recursos públicos e de agilidade do Estado — como muitos defendem —, por meio da definição de perímetros sobre os quais incidem regras específicas de ordenamento urbano. Os recursos obtidos da iniciativa privada pelo poder público, a partir de contrapartida financeira — ou de outra natureza — pela concessão de aumento do coeficiente de aproveitamento ou de alteração de usos que antes não eram permitidos no local, são aplicados em melhorias no perímetro da Operação Urbana, previamente estabelecido.

Esse tipo de instrumento começou a ser pensado, no Brasil, na década de 1970. Posteriormente, além de São Paulo, a Operação Urbana foi adotada em cidades como Natal, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Santo André e Mauá, entre outras. A partir de 2001, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estabeleceram-se as diretrizes da política urbana nacional mais recente, cujo objetivo é a ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, contemplando tanto o planejamento para a correção dos efeitos negativos do crescimento urbano, quanto a preservação do patrimônio cultural. Considerando o cumprimento desses objetivos, o Estatuto da Cidade aponta, em seu Artigo 4º, instrumentos de política urbana municipal, como as Operações Urbanas Consorciadas e o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano. Evidencia-se a necessidade de ordenamento do desenvolvimento das cidades, tendo em vista as mudanças que esse processo implica, aliado à preocupação, entre outras, com a permanência do seu patrimônio.

Na cidade de São Paulo, as Operações Urbanas Consorciadas começaram a ser implementadas logo após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade Brasil (2001), substituindo a figura da Operação Urbana<sup>1</sup> tal como tinha sido adotada a partir da década de 1990, quando foram aprovadas a do Anhangabaú em 1992, Faria Lima em 1995, Água Branca em 1995 e Centro em 1997. As Operações Urbanas Consorciadas buscam adequar-se ao Estatuto da Cidade, sendo disciplinadas também pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo. Com efeito, o PDE atualmente vigente (SÃO PAULO, 2014) prevê quatro instrumentos de implementação de Projetos de Intervenção Urbana: a Operação Urbana Consorciada, a Concessão Urbanística, as Áreas de Intervenção Urbana, e as Áreas de Estruturação Local, sendo que a primeira refere-se a ações de maior porte.

As políticas urbanas municipais mais recentes têm se pautado por diretrizes relacionadas, principalmente, ao adensamento populacional, com mescla de classes e usos, maior proximidade entre habitação e trabalho, bem como ao incentivo à habitação social e de mercado popular, ao transporte coletivo, às ciclovias e ao incremento de áreas verdes. Com esses objetivos, vêm sendo adotados vários instrumentos urbanísticos nas novas

Operações Urbanas Consorciadas e também na revisão das existentes — como é o caso da segunda etapa da Operação Urbana Água Branca (SÃO PAULO, 2013a) —, com o intuito de adequá-las às diretrizes do Estatuto da Cidade. A ideia é, claramente, a de se afastar das primeiras Operações Urbanas, como a da Faria Lima e a primeira etapa da Água Branca, que ficaram associadas às vantagens produzidas para o setor imobiliário, implicando apenas em aumento de área construtiva para o setor terciário.

Da mesma forma, constata-se, também, uma maior preocupação com a qualificação do espaço público, a paisagem urbana e a preservação do patrimônio cultural, sobretudo no que se refere ao controle dos impactos provocados pelas mudanças decorrentes da intervenção urbana. Essa preocupação mostra-se absolutamente pertinente, tendo em vista que as Operações Urbanas Consorciadas se sustentam nas “alterações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como das normas edilícias”, como prevê o Estatuto da Cidade, em seu Artigo 32 (BRASIL, 2001, *online*), implicando significativas mudanças socioespaciais no território.

As mudanças decorrentes da implantação desses instrumentos podem causar maior ou menor impacto sobre o território, dependendo da relação que se estabelece entre as transformações e permanências de elementos constituidores de tramas urbanas consolidadas, representando um grande desafio em projetos de grande porte. Esse desafio é ainda mais complexo em cidades como São Paulo, que não são marcadas pelo caráter excepcional de seus bens culturais, se comparadas a regiões de formação mais antiga, e tampouco pelo apelo turístico de outros centros urbanos.

Este artigo aborda, assim, a relação entre as transformações e permanências decorrentes das mudanças causadas por novas dinâmicas de intervenção urbana, aprofundando a discussão no caso específico da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, com o objetivo de analisar a condução da questão no âmbito da política urbana municipal. Atualmente em discussão na Câmara Municipal de São Paulo, a sua implementação, se aprovada, implicará mudanças importantes para os bairros consolidados ao longo do rio Tamanduateí, no setor sudeste da cidade.

## ENTRE A MUDANÇA E A RUPTURA: TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS

O ritmo acelerado das mudanças a que estão sujeitas as cidades contemporâneas coloca a relação entre transformação e permanência urbana como um dos grandes desafios da política e gestão territoriais. As mudanças urbanas, em si, não são necessariamente negativas, até porque refletem os inevitáveis processos de transformação da sociedade. Mesmo a memória, como afirma Meneses (1992, p.14), não escapa às mudanças, pois implica um processo constante de construção e reconstrução, um trabalho que ocorre no presente para responder às solicitações deste tempo: “A memória é filha do presente. Mas, como seu objeto é a mudança, se lhe faltar o referencial do passado, o presente permanece incompreensível e o futuro escapa a qualquer projeto”.

Se mudar é necessário e inevitável, é preciso se perguntar por que as mudanças são percebidas como negativas, principalmente por parte de determinados segmentos sociais — como certas entidades preservacionistas, associações de bairros e/ou moradores, movimentos contra a verticalização, alguns setores acadêmicos —, ou, mesmo, cidadãos em geral, descontentes com a piora da qualidade de vida urbana, sobretudo em grandes centros.

Uma das respostas possíveis para esse sentimento está na forma de percepção da mudança. Esta última relaciona-se a processos que ‘tornam algo diferente’ ou ‘dispõem as coisas de outro modo’ em comparação com o que havia antes, e, dessa forma, quanto mais bruscos os processos de mudança, maiores serão as diferenças sentidas quanto à situação anterior. As mudanças podem ser mais lentas, moderadas, ou, ao contrário, em seu limite, levar à ruptura, o que significa a quebra, separação e mesmo rejeição com respeito a uma situação anterior. Nesse sentido, a ruptura tem relação com ações mais abruptas, incisivas ou violentas. Como fica evidente, toda ruptura é uma mudança, mas nem toda mudança implica ruptura.

Os processos de mudança e ruptura podem ocorrer tanto na produção cotidiana da cidade — como a construção de um edifício ou um grande condomínio por agentes privados —, quanto em intervenções urbanas realizadas pelo poder público, como obras de infraestrutura ou grandes projetos urbanos.

No Brasil, as intervenções urbanas de grande porte são associadas, em geral, a processos de ruptura, como reflete a historiadora Rodrigues (2012, p.5):

A ruptura provocada por intervenções de porte, de grande impacto no espaço, acabou por se tornar um dos componentes que moldam as paisagens urbanas contemporâneas e pode ser identificada por sua imposição no espaço e por não manter nenhum diálogo com o entorno, especialmente quando esse faz parte da constituição pretérita da paisagem. O resultado é a sensação de perda, uma vez que as coisas estão onde eram, mas não são como eram, não mantêm relações espaciais antes identificadas e tomadas como referência de espaço e memória pelos moradores.

O diálogo com o entorno é um aspecto fundamental para entender a diferença entre os processos de mudança e ruptura, a partir da análise das transformações e das permanências que se dão no território ao longo do tempo. As transformações são entendidas como aquilo que adquire novo aspecto, forma ou caráter devido às mudanças, sejam elas rupturas ou não. E, evidentemente, entre a mudança e a ruptura existe uma gama enorme de possibilidades, que produzem maiores ou menores impactos na conformação do território. Do ponto de vista da paisagem, a transformação urbana desvinculada do entorno — físico e social —, em que ocorre a mudança, relaciona-se à ruptura, sendo percebida, em geral, como quebra entre uma paisagem consolidada, que possivelmente faz parte do imaginário coletivo, e outra que se conformou depois e que não dialoga com a primeira.

Como afirma o arquiteto italiano Rossi (2001), as transformações urbanas devem-se a mudanças fortuitas (por exemplo, um incêndio), normais (obsolescência) ou, ainda, artificiais (por exemplo, planos ou especulação), cujos promotores são identificáveis, e significam, sempre, transformação também da vida do morador.

Contudo, ainda segundo o arquiteto, a transformação é sempre condicionada pelos dados materiais — principalmente pelas permanências — que se opõem à mudança. As permanências podem ser entendidas a partir da significativa definição de Rossi (2001, p.49) de que “elas são um passado que ainda experimentamos”, no sentido de serem elementos primários constitutivos da cidade. Ou seja, são fatos urbanos geradores de uma determinada forma, tendo em vista que “a forma da cidade é sempre a forma de um tempo da cidade, e existem muitos tempos na forma da cidade” (ROSSI, 2001, p.57). Os elementos que permanecem no tempo — embora com modificações, por exemplo, de uso — são fundamentais na teoria dos fatos urbanos do arquiteto italiano<sup>2</sup>, que se sustenta no conceito de cidade como artefato que cresce e como locus da memória coletiva. Dessa forma, em qualquer processo de mudança, quanto maior o respeito ao entorno físico e social, maior a possibilidade de se manterem as permanências.

Enquanto as permanências referem-se aos monumentos, aos sinais físicos do passado, bem como ao traçado e ao plano, Rossi distingue na cidade outro fato urbano fundamental, a área-residência, muito mais suscetível à transformação devido ao valor do solo, produzindo-se uma relação continuamente tensa entre elementos que permanecem e áreas que se transformam. O estudo da história urbana é, assim, para Rossi, fundamental para entender a relação entre esses elementos e áreas no processo de formação e desenvolvimento de uma cidade, entre permanências e transformações, ou seja, para compreender a construção da cidade no tempo.

Tendo em vista que as mudanças são inevitáveis e, mais do que isso, desejadas, manter o equilíbrio entre permanências e transformações é fundamental, tanto na produção cotidiana da cidade quanto nas intervenções urbanas de maior porte:

As intervenções e a renovação dos espaços urbanos fazem parte do processo de mudança da sociedade e muitas vezes funcionam como condição necessária para a reinserção de grandes áreas na dinâmica econômica e cultural da cidade. Definir suas diretrizes a partir dos testemunhos do processo de formação histórico-cultural não significa mantê-los intocados, mas sim percebê-los como parte constituinte, e não acessória, do objeto a ser “moldado”. Não se trata, portanto, de não mudar, mas **de como** mudar, de modo a manter linhas de continuidade entre presente e passado que permitam somar valores cognitivos, afetivos e de uso, enfrentando a obsolescência programada dos objetos e seu consequente descarte, o que inclui também o descarte de heranças imateriais (RODRIGUES, 2012, p.6, grifo do autor).

O equilíbrio desejado sustenta-se, dessa forma, em duas premissas inter-relacionadas: (1) não se trata de ‘não mudar’, mas sim de ‘como mudar’; (2) é necessário evitar que as mudanças impliquem processos violentos de ruptura. Nessa direção, a opção pelo respeito e/ou a manutenção das especificidades locais é fator fundamental para uma relação equilibrada entre transformações e permanências:

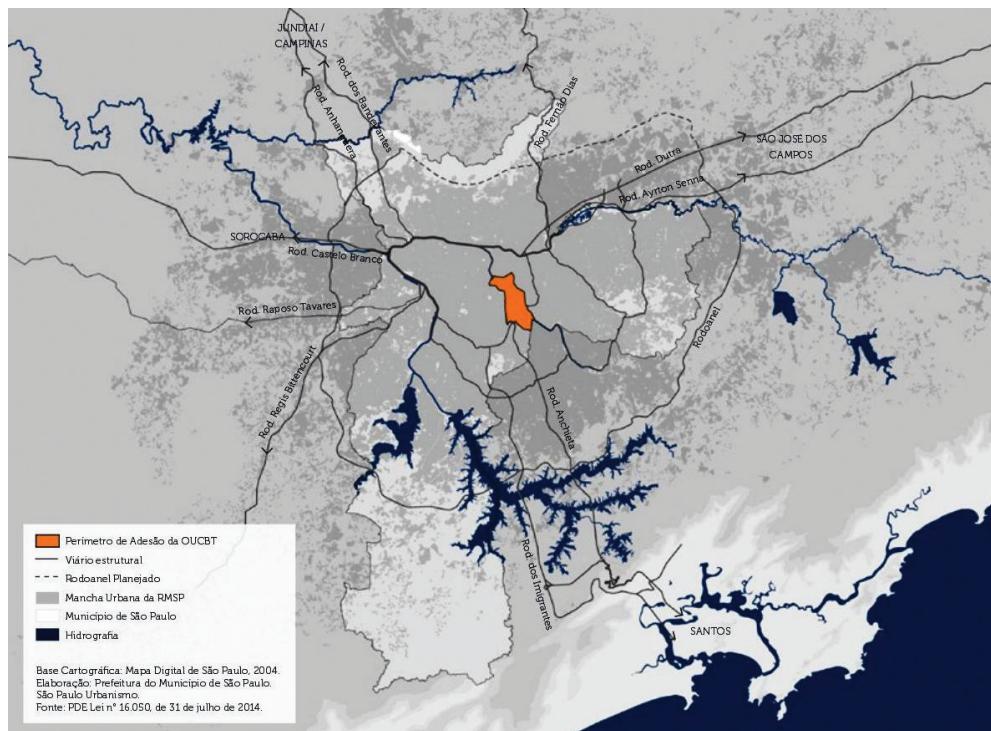
Essa difícil equação abarca uma gama enorme de respostas que precisam ter como fundamento as especificidades culturais da área que se pretende atingir, de modo a se integrarem ao cotidiano e serem percebidas como fatores de melhoria da qualidade de vida, e não como formas de exclusão ou de ruptura de dinâmicas locais. [...] O que se pretende preservar não são apenas as “coisas” que compõem o espaço, mas a potencialidade das pessoas que nele habitam, ou convivem, de continuar a criar suas formas específicas de vida, produzir saberes, fazeres e celebrações, bem como a exercer relações de vizinhança e solidariedade, cujas dinâmicas de mudança são espontâneas, sendo desejável que não sejam provocadas por fortes interferências externas (RODRIGUES, 2012, p.1).

As ‘fortes interferências externas’, provocadas pelas dinâmicas de mudança, podem ser controladas por meio do projeto, enquanto instrumento de política urbana que reflete espacialmente o programa e o plano de intervenções previstas em um determinado perímetro. Considerando que a Operação Urbana Consorciada é uma modalidade de intervenção indissociável do projeto urbano, relacionada à intervenção de grande porte, ela pode ser vista como oportunidade para a busca de equilíbrio entre transformações e permanências, com o objetivo de se evitar a ruptura nos processos que impliquem mudanças urbanas em grandes perímetros.

Fica evidente, assim, que o modo de se trabalhar a relação entre as transformações e permanências em um determinado território é uma questão de política pública, ou seja, é possível buscar o desejado equilíbrio entre esses elementos a partir de premissas prévias que orientem a proposta de intervenção urbana. Trata-se, portanto, de uma opção que pode ser assumida desde que haja uma determinação nessa direção. Essas questões serão a seguir analisadas no caso concreto da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.

### **BAIRROS DO TAMANDUATEÍ: A CONSTRUÇÃO DE UMA OPERAÇÃO URBANA**

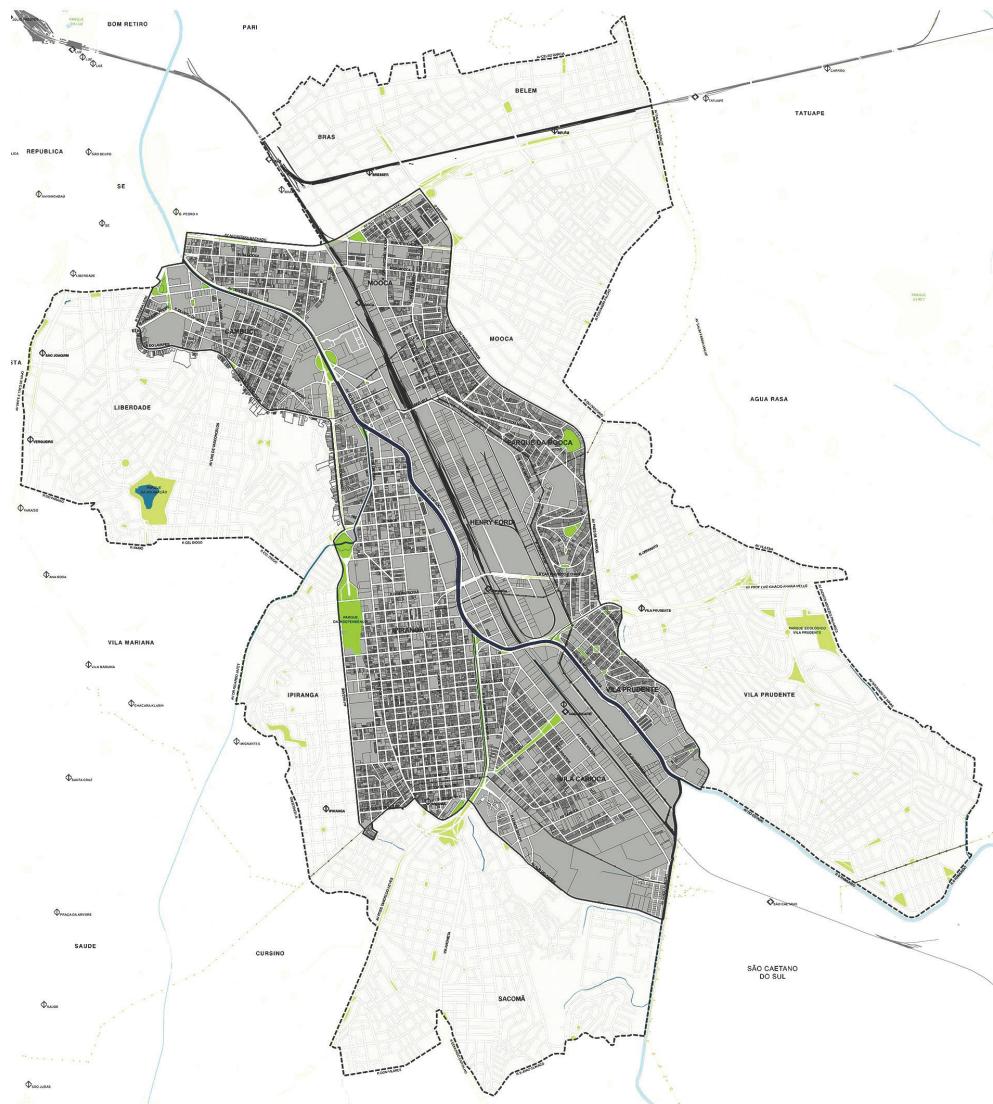
A Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí estende-se ao longo do rio de mesmo nome, no setor sudeste do município, desde sua área central até o início da Via Anchieta, no limite com o município de São Caetano do Sul, na região do ABC, tendo como eixos estruturadores o próprio rio, a Avenida do Estado e a antiga estrada de ferro Santos-Jundiaí (Figura 1).



Foram definidos, para sua implantação, dois perímetros: o de adesão, em que incidirão as regras urbanísticas específicas da lei, e o expandido, que poderá receber recursos da Operação Urbana para melhorias do poder público (Figura 2). Sua complexidade deve-se não apenas à sua grande extensão territorial (cerca de 1.670 ha), mas também ao fato de abarcar parte de distintos bairros de consolidação antiga, como o Cambuci, Mooca, Parque da Mooca, Ipiranga, Vila Carioca e Vila Prudente. Esses bairros, cuja formação foi condicionada pela presença da várzea, da ferrovia e da indústria, embora tenham em comum a mesma origem fabril-operária — exceto as partes altas das colinas do Ipiranga e do Alto da Mooca —, apresentam uma ampla diversidade cultural, resultado de configurações socioculturais locais muito específicas.

Por outro lado, apesar da diversidade, o perímetro da Operação Urbana Consorciada cobra certa unidade paisagística conferida por sua geografia, que se revela na relação entre a várzea do rio e as colinas em volta, determinante para seu uso e ocupação. Camadas de geografia e história determinaram as práticas sociais que se estabeleceram naquele território, e também por elas foram determinadas:

A região é uma das portas da cidade para o litoral (antigo Caminho do Mar e Via Anchieta) na qual, a partir do centro até os limites com o ABC, se desenvolveram bairros com diferentes paisagens e funções. Uma das grandes intervenções na paisagem natural da região foi a retificação/canalização do Tamanduateí e a abertura da Avenida do Estado. De uma forma geral, os antigos caminhos se tornaram eixos



**FIGURA 2** — Perímetro da operação urbana consorciada bairros do Tamanduateí: perímetro de adesão (interno) e perímetro expandido (externo).

**Fonte:** São Paulo (2015c, Mapa II).

de irradiação de bairros; assim é a antiga Estrada do Oratório em relação ao Alto da Mooca e à Vila Bertioga; e a Rua Ibitirama, em relação às vilas Prudente, Zelina e Alpina (RODRIGUES, 2012, p.16).

Os estudos da área começaram a ser desenvolvidos no início dos anos 2000 pela antiga Secretaria Municipal de Planejamento, visando à elaboração de proposta para a então chamada Operação Urbana Diagonal Sul, prevista no Plano Diretor Estratégico de 2002, sendo seus perímetros e diretrizes reformulados posteriormente. Em 2010, já no âmbito da atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), passou a designar-se Operação Urbana Consorciada Mooca-Vila Carioca e, em 2014, recebeu sua atual denominação.

Nos últimos anos, sob a condução da empresa pública São Paulo - Urbanismo (SP-Urbanismo), vinculada à SMDU<sup>3</sup>, foram realizados vários estudos para a elaboração de plano para a área. Entre 2012 e 2013, o Consórcio Mooca-Vila Carioca, liderado pelo escritório de arquitetura Vigliecca e Associados, vencedor de processo licitatório, desenvolveu o Plano Urbanístico Específico para a Operação Urbana em questão, com base em estudos urbanísticos, sociais, ambientais e econômicos então realizados. Em 2014, esse plano foi objeto de reformulações pela SP-Urbanismo, para sua adequação ao novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, aprovado no mesmo ano.

No ano seguinte, com base nesse plano modificado, foi encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo, onde se encontra atualmente em discussão, o Projeto de Lei do Executivo nº 01-00723/2015 (SÃO PAULO, 2015c, *online*), que “estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, define Projeto de Intervenção Urbana e autoriza a criação da empresa Bairros do Tamanduateí S/A”.

Integrante da Macroárea de Estruturação Metropolitana, de acordo com o Artigo 12 do atual Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2014) — que abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com funções metropolitanas —, a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí situa-se no Setor Orla Ferroviária e Fluvial, cujo grande desafio está expresso em seus objetivos específicos:

[...] I. transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana com o aumento nas densidades construtiva e demográfica e implantação de novas atividades econômicas de abrangência metropolitana, atendendo a critérios de sustentabilidade e garantindo a proteção do patrimônio arquitetônico e cultural, em especial o ferroviário e o industrial (SÃO PAULO, 2014, *online*).

O desenho dessa Operação Urbana deve, portanto, conceber e aplicar instrumentos urbanísticos que tornem possível o adensamento de uma parte complexa da cidade, que envolve bairros com fortes e específicas identidades, em tecido urbano historicamente consolidado: o desafio consiste em promover transformações sem deixar de considerar as permanências. Apresentado esse histórico, será analisado, a seguir, de que forma são tratadas, no projeto urbanístico da referida Operação Urbana, as relações entre as transformações e permanências decorrentes das mudanças que ela acarretará no território.

## TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS NA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA BAIRROS DO TAMANDUATEÍ

Já no início da Operação Urbana Consorciada Mooca-Vila Carioca, o Termo de Referência de 2010 relativo à contratação de consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e complementares — visando subsidiar a formulação do projeto de lei para

sua implantação — estabelecia como sua diretriz básica a proteção das identidades locais: “Contribuir para a manutenção e ampliação dos laços de identidade entre a população local e os bairros que constituem o território desta operação urbana, áreas de ocupação antiga e costumes tradicionais, de importância inestimável para a imagem da cidade” (SÃO PAULO, 2010, p.23).

Essa diretriz pautava-se pelo próprio diagnóstico das características do território da Operação Urbana, e se desdobrava em outra, que anuncjava um desejável tratamento de equilíbrio entre as transformações e permanências urbanas:

Outra característica deste território é a presença de edificações e conjuntos edificados de grande valor histórico, bem como de outros remanescentes significativos que merecem ser preservados e constituem rico potencial a explorar, permitindo que a preservação da memória industrial e operária seja um diferencial de alto valor agregado que, articulado à renovação de usos e de edificações, eleve a dinâmica de utilização desta região, permitindo um desenvolvimento harmônico e integrado do existente a preservar com o novo a ser instalado (SÃO PAULO, 2010, p.6).

Desenvolvimento e preservação deveriam, assim, ser contemplados de forma harmoniosa nos estudos que seriam realizados pelo Consórcio a ser contratado. Em consequência, o referido documento previa estudos sobre os elementos caracterizadores e identificadores da paisagem urbana, construídos e naturais, bem como do patrimônio cultural e ambiental. O Termo de Referência exigia, ainda, que houvesse uma visão conjunta de patrimônio e paisagem urbana na elaboração do projeto urbanístico, que deveria contemplar uma:

Proposta de qualificação da paisagem urbana, contendo diretrizes gerais de volumetria e restrições em função da preservação e qualificação do patrimônio histórico, de parâmetros de orientação e percepção da paisagem natural e construída do território da Operação Urbana, indicando as áreas passíveis de verticalização e seus respectivos graus (baixa, média e alta), bem como perspectivas visuais a manter, qualificar e recuperar (SÃO PAULO, 2010, p.49).

Dessa forma, o projeto a ser elaborado pelo Consórcio deveria ser orientado por tais diretrizes, e basear-se nos diagnósticos a serem realizados a partir dos dados levantados no desenvolvimento do projeto, sempre com a intermediação da equipe técnica do poder público. O produto final seria resultado, portanto, das discussões entre a equipe contratada e os técnicos da SP-Urbanismo. Após a contratação do Consórcio, este procedeu aos estudos previstos, dentre os quais o levantamento dos bens materiais com possível interesse de preservação — ou seja, ainda não reconhecidos oficialmente por

meio de tombamento. Também foi realizada análise dos impactos do empreendimento da Operação Urbana no patrimônio cultural — bens culturais tombados —, situado em seu perímetro, e no de sua área de influência direta, bem como a indicação de medidas mitigadoras de seus efeitos negativos.

Toda essa pesquisa integra o conjunto dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) que subsidiou o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), requisito necessário para a aprovação do licenciamento ambiental prévio do empreendimento pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, o que foi obtido em 2015 (SÃO PAULO, 2013b).

De acordo com o EIA-RIMA, a metodologia utilizada no trabalho foi a de levantamento de bibliografia especializada, principalmente em arqueologia e história — com ênfase nas ferrovias —, e a pesquisa de campo, “com o objetivo de levantar todos os imóveis existentes no entorno da ferrovia, integrantes do processo de constituição deste território” (SÃO PAULO, 2013b, p.770), além de pesquisa documental em acervos sobre o tema. Como resultado, os estudos apresentaram fichas de identificação de imóveis ‘passíveis de tombamento’, segundo o EIA-RIMA, bem como de estruturas e/ou espaços ligados à ferrovia — como os seus ramais —, vinculados, principalmente, ao patrimônio ferroviário, sendo ainda que não se identificou nenhum novo sítio arqueológico na área.

Apesar de a referida pesquisa não ter apresentado análise conclusiva sobre a possibilidade de atribuição de valor cultural aos imóveis, espaços e estruturas estudados, nem ter se debruçado sobre as questões de patrimônio imaterial, consubstanciou extenso e detalhado trabalho, reunindo significativo volume de informações sobre o tema.

Contudo, os resultados dessa pesquisa não se refletem no projeto urbanístico que acompanha o Projeto de Lei para a implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, atualmente em discussão na Câmara Municipal de São Paulo. Com efeito, o Plano Urbanístico Específico<sup>4</sup> (Figura 3) indica apenas três edifícios de “interesse histórico” no perímetro da Operação Urbana: a Antiga Fábrica Labor, as Antigas Oficinas Casa Vanorden e o Armazém da Antiga São Paulo Railway, que já se encontram tombados pelos órgãos de patrimônio.

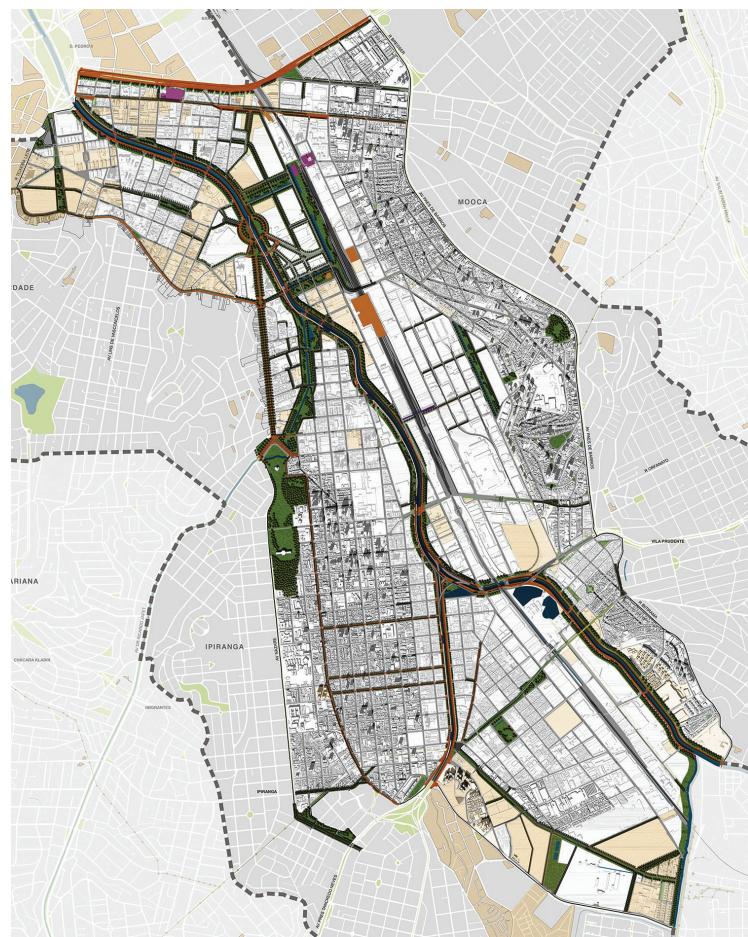
O referido Projeto de Lei é acompanhado, ainda, por mapa com a indicação de bens já protegidos por legislação municipal, estadual e federal de preservação do patrimônio (SÃO PAULO, 2015c, Mapa VI), e posterga, em seu Artigo 71, a identificação de bens de interesse de preservação no perímetro da Operação Urbana:

Caberá ao Departamento do Patrimônio Histórico, da Secretaria Municipal de Cultura, a elaboração de inventário de bens de interesse de preservação, bem como o acompanhamento e orientação dos estudos promovidos pela BTSA [Bairros do Tamanduateí S/A, empresa a ser criada] para intervenções urbanísticas em que seja necessária a valorização da paisagem cultural ou a restauração e readequação de edificações de interesse histórico, públicas ou privadas (SÃO PAULO, 2015c, *online*).

O adiamento quanto às questões de identificação poderá levar à perda de testemunhos e de manifestações culturais importantes, como ocorreu no caso da demolição, em 2014, das antigas Oficinas da Light, no Cambuci. Embora fosse objeto de proposta da Operação Urbana com proposição de parque e equipamentos coletivos, esse significativo conjunto industrial, não tombado à época, desapareceu e, com ele, a chance de se transformar a área, mas mantendo parte de suas permanências (TOURINHO & PIRES, 2016).

Verifica-se, assim, que o tratamento do patrimônio cultural na proposta da Operação Urbana é ainda uma grande interrogação, predominando, por ora, procedimentos metodológicos de identificação de “bens de interesse de preservação” que refletem o conceito já superado de patrimônio histórico-arquitetônico. No contexto de um território amplo como o definido por essa Operação Urbana — 1.600ha e distintos bairros com características muito peculiares —, o procedimento relativo à indicação de bens com interesse de preservação, sobre os quais podem vir a incidir o instrumento do tombamento, é insuficiente e inoperante, sobretudo para o tratamento equilibrado entre as permanências e transformações.

Como visto anteriormente, as permanências têm relação com a definição da cidade como lócus da memória coletiva, envolvendo aspectos mais amplos do que o reconhecimento de bens de interesse histórico e seu tombamento. Este último entendimento é reducionista quanto às possibilidades que a preservação apresenta no tratamento das permanências e sua relação com as transformações. Mantida essa direção, a tendência das mudanças à ruptura é significativa, tendo em vista que a premissa inicial, expressa no Termo de Referência, de “manutenção e ampliação dos laços de identidade entre a população local e os bairros que constituem o território desta Operação Urbana” (SÃO



**FIGURA 3** — Plano urbanístico específico que acompanha o projeto de lei para implantação da operação urbana. Em magenta, estão indicados os edifícios de interesse histórico.

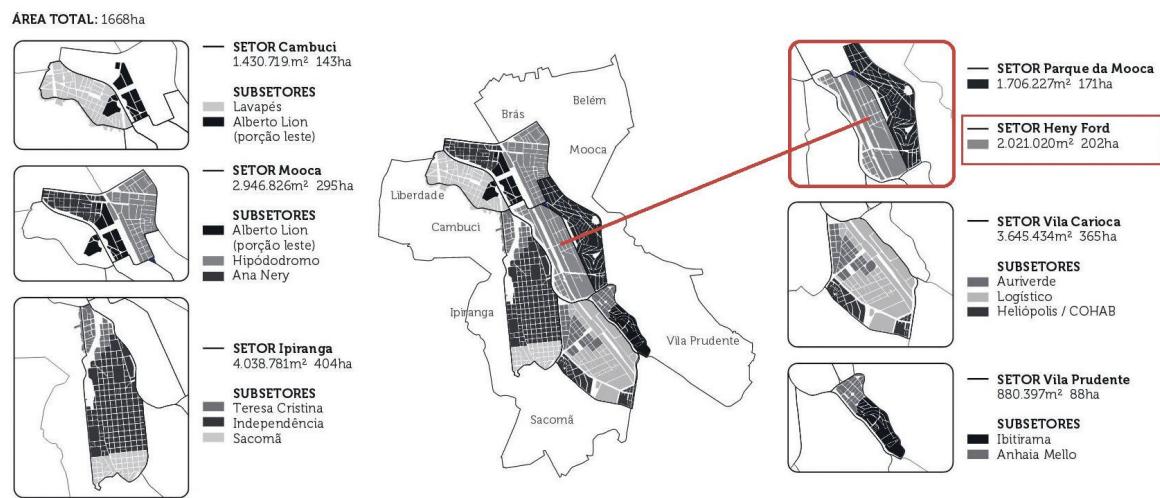
**Fonte:** São Paulo (2015a, Mapa I).

PAULO, 2010, p.23), não encontra procedimentos conceituais, metodológicos e de projeto adequados ao objetivo formulado.

O próprio marco regulatório da política de desenvolvimento urbano municipal, o Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2014), que entrou em vigor no momento em que se elaborava a minuta do Projeto de Lei da Operação Urbana, prevê, além do tombamento e do inventário, outros instrumentos de identificação do patrimônio cultural, como o registro do patrimônio imaterial, a chancela da paisagem cultural e o registro das então denominadas áreas de proteção cultural e territórios de interesse da cultura e da paisagem. O conceito de paisagem cultural, por exemplo, constitui possibilidade instigante como instrumento de preservação e gestão do território, principalmente em áreas de grande porte, permitindo que se conjuguem, em um determinado perímetro, diretrizes urbanísticas e de preservação, podendo incluir, ainda, a ideia de patrimônio ambiental urbano. Esta última noção, retomada e recuperada na sua concepção original, vinculada a uma preocupação com as imagens que os grupos sociais produzem e ao mesmo tempo refletem sobre o território (MENESES, 1978), em muito contribuiria, também, para a identificação das permanências locais. As práticas de preservação do patrimônio poderiam, assim, contribuir para o reconhecimento de valores afetivos, incentivando os múltiplos sentidos sociais de pertencimento ao território.

Esses instrumentos são mais adequados para o tratamento de áreas de grande porte, em que a visão do conjunto como um todo é fundamental. O perímetro da Operação Urbana em questão, marcado pelas relações que se estabeleceram entre a várzea do Tamanduateí e suas colinas, configura uma paisagem única, sendo uma geografia ainda perceptível — apesar das significativas alterações sofridas nas últimas décadas —, em uma cidade em que essas paisagens são cada vez mais difíceis de enxergar, devido aos processos de urbanização intensiva. Essa paisagem pode ser entendida como possibilidade de apreensão das acumulações no território — no sentido das rugosidades, sobre as quais falava o geógrafo Milton Santos<sup>5</sup> —, não apenas resultante dos agenciamentos físico-territoriais, mas também das relações e práticas sociais que ali se estabeleceram, produzindo camadas de trabalho social que foram se sobrepondo.

Se é evidente que na proposta da Operação Urbana predominou a noção já superada de patrimônio histórico-arquitetônico, por outro lado, ao prever “a preservação dos territórios produtivos e da oportunidade de geração de novos empregos” (SÃO PAULO, 2015a, p.3) no chamado Setor *Henry Ford* (Figura 4), na área em estudo, a Operação Urbana adotou procedimento inovador, coadunado com a constatação, na fase de diagnósticos, do vigor ainda existente das zonas industriais. São mantidos, assim, nessa área, os perímetros industriais existentes: “Com isso, a transformação desses territórios deve acontecer no compasso da transformação dos processos produtivos e para processos produtivos e não precipitada por incentivos ao setor imobiliário propostos pela Operação Urbana” (SÃO PAULO, 2015a, p.11).



**FIGURA 4** — Setores e subsetores da operação urbana consorciada bairros do Tamanduateí, indicando o setor Henry Ford.

**Fonte:** São Paulo (2015b, p.31, adaptado pela autora).

Essa decisão de política pública inovadora abre possibilidades importantes na busca do equilíbrio entre transformação e permanência no território. Com efeito, o Setor Henry Ford situa-se no centro do perímetro da Operação Urbana, compreendendo a área que se desenvolve paralelamente à ferrovia, entre a Avenida do Estado e a Rua Dianópolis, e os Viadutos São Carlos e a Av. Luis Inácio de Anhaia Melo. A Av. Presidente Wilson e a Av. Henry Ford são paralelas à ferrovia, conformando um grande eixo industrial, com uma paisagem urbana única, pelo fato de os galpões terem se implantado em fileira, sem recuos nos lotes, e com gabarito praticamente homogêneo, sendo marcada, ainda, pela presença de ramais ferroviários (Figura 5).

Tendo em vista essa paisagem única — formada por traçados, construções, estruturas e espaços, bem como por práticas sociais que permaneceram —, situada em orla ferroviária que será objeto de mudanças ao longo do tempo, esse Setor configura território propício para a busca de uma relação equilibrada entre as transformações e permanências previstas para a implementação da Operação Urbana.

## CONCLUSÃO

Como conclusão, pode-se afirmar que a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí é um exemplo significativo das dificuldades do enfrentamento da relação entre as transformações e permanências nos projetos de intervenção urbana, que acarre-



**FIGURA 5** — Vista aérea do Ipiranga e da Mooca, com destaque para o Setor Henry Ford.

**Fonte:** Google Earth (imagem, 23 jul. 2015, adaptado pela autora).

tarão mudanças de dinâmicas territoriais já consolidadas. Inicialmente, apresentou-se a oportunidade da elaboração de um ‘projeto urbano completo’ com as diretrizes dadas por um Termo de Referência que considerou a relevância das questões de identidade dos bairros, da memória local, da imagem da cidade e do patrimônio cultural, bem como a relação desses aspectos com os da paisagem urbana. A própria municipalidade anunciou que essa Operação Urbana representaria um avanço com relação às outras existentes, tanto em São Paulo como em outros municípios brasileiros, justamente por prever um projeto urbano completo, que contemplaria todas as dimensões que uma intervenção deste porte requer.

No desenvolvimento dos trabalhos, contudo, a formulação do plano urbanístico e do projeto urbano antecedeu o tratamento das questões de identidade e memória locais — cuja relevância fora indicada como diretriz da intervenção —, as quais foram postergadas para a etapa de implantação da Operação Urbana. Procedeu-se, assim, em sentido contrário à Declaração de Amsterdã — importante documento da reunião do Conselho da Europa, ocorrida em 1975, em que se propôs o tratamento conjunto das questões do patrimônio e do planejamento territorial —, segundo a qual a proteção da memória deve orientar a planificação urbana e territorial, e não o inverso, como ocorreu nos estudos em questão.

Considerando, entretanto, que o período de implantação da Operação Urbana se estenderá até o ano 2040, e que a transformação do chamado Setor *Henry Ford* está prevista para acontecer no compasso das mudanças dos processos produtivos ali existentes, ainda é possível pensar a relação das transformações e permanências no referido Setor. Na busca de equilíbrio dessa relação, será fundamental a reflexão e adoção de conceitos e procedimentos metodológicos diferentes daqueles assumidos até o momento na Operação Urbana. Para tanto, a formulação e aplicação, nas últimas décadas, de outros conceitos de proteção da memória e das identidades locais — acima mencionados e refletidos no novo Plano Diretor Estratégico — estimulam a reflexão sobre os significados das permanências e a sua importância na política e gestão do desenvolvimento urbano.

Deseja-se, com isso, evitar que as mudanças impliquem rupturas físicas e sociais que comprometam as rugosidades do território, convertendo em realidade o temor de Meneses, citado no início deste artigo, de que o presente se torne incomprensível, e o futuro, um projeto sem memória.

## NOTAS

1. O instrumento da Operação Urbana foi previsto pela primeira vez em São Paulo em 1985, no projeto de lei do Plano Diretor do Município, que, contudo, não foi implementado.
2. O conceito de permanência é essencial para entender a teoria dos fatos urbanos de Rossi, que tanto influenciou o campo da arquitetura e do urbanismo desde o final dos anos 1960, e que foi por ele formulada a partir das ideias dos historiadores franceses do urbanismo Marcel Poëte e Pierre

Lavedan, bem como dos estudos do campo da chamada geografia tradicional francesa, da primeira metade do século XX.

3. A SP-Urbanismo é uma empresa pública que tem o objetivo de dar suporte e desenvolver as ações municipais de planejamento urbano, tendo surgido da cisão da antiga Empresa Municipal de Urbanização em duas, sendo a outra empresa a São Paulo Obras.

4. De acordo com o Projeto de Lei em questão, o Plano Urbanístico Específico é o “[...] plano de transformação físico-territorial, compreendendo o Programa de Intervenções e o regramento urbanístico definido” para a Operação Urbana (SÃO PAULO, 2015c, *online*).

5. Conforme afirma Santos (2008, p.43), “[...] as rugosidades não podem ser apenas encaradas como heranças físico-territoriais, mas também como heranças socioterritoriais ou sociogeográficas”.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2016.

GOOGLE EARTH. *Software da Google que disponibiliza imagens de satélite de vários lugares do mundo: vista aérea do Ipiranga e da Mooca*. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

MENESES, U.B. A História, Cativa da Memória? Para um mapeamento da memória no campo das ciências sociais. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n.34, p.9-24, 1992.

MENESES, U.B. Patrimônio ambiental urbano: do lugar comum ao lugar de todos. *Revista CJ Arquitetura*, n.19, p.45-46, 1978.

RODRIGUES, M. *Identificação e preservação do patrimônio histórico-cultural da operação urbana Mooca-Vila Carioca: relatório de pesquisa*. São Paulo: [s.n.], 2012. (Não-Publicado).

ROSSI, A. *A arquitetura da cidade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SÃO PAULO. Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do §2º do art. 3º da Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009. *Secretaria do Governo Municipal*, São Paulo, 7 nov. 2013a. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15893-de-07-de-novembro-de-2013/>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. *Prefeitura do Município de São Paulo*, São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Consórcio Mooca-Vila Carioca: estudos de impacto ambiental (EIA), relatório de impacto ambiental (RIMA) da operação urbana consorciada Mooca-Vila Carioca*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013b. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/eia\\_rimaeva/index.php?p=167542](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/eia_rimaeva/index.php?p=167542)>. Acesso em: 24 jun. 2016.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Notas técnicas do Projeto de Lei nº 723/2015. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2015a. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/OUCBT\\_GU\\_NotaTecnica.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/OUCBT_GU_NotaTecnica.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Operação urbana consorciada bairros do Tamanduateí*. Projeto de Lei nº 723/2015. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2015b. (Caderno Urbanístico). Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/OUCBT\\_min-ilu\\_B\\_22\\_visualizacao.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/OUCBT_min-ilu_B_22_visualizacao.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Projeto de Lei do Executivo nº 723/2015*. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismo para a implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2015c. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arco-do-futuro/oucbt/arquivos/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Termo de referência para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos complementares de subsídio à formulação do projeto de lei da operação urbana consorciada Mooca-Vila Carioca*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/trouc\\_mooca-vila\\_carioca\\_-\\_versao\\_consulta\\_publica\\_1289322035.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/trouc_mooca-vila_carioca_-_versao_consulta_publica_1289322035.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

TOURINHO, A.O.; PIRES, W. Como anda a temperatura no Cambuci? patrimônio industrial e dinâmicas urbanas na demolição das antigas oficinas da Light em São Paulo. *Vitruvius*, n.17, 2016. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.193/6086>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

Recebido em  
30/8/2016,  
reapresentado  
em 2/3/2017 e  
aprovado em  
17/3/2017.

**ANDRÉA DE OLIVEIRA TOURINHO** | Universidade São Judas Tadeu | Centro de Pesquisa | Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Arquitetura e Urbanismo | R. Taquari, 546, Mooca, 03166-000, São Paulo, SP, Brasil | E-mail: <[prof.atourinho@usjt.br](mailto:prof.atourinho@usjt.br)>.