



Elisabete França | São Paulo, Brasil

DAS FORMAS DE HABITAR NA CIDADE MODERNA ÀS FORMAS DE HABITAR NA CIDADE CONTEMPORÂNEA

A experiência da Operação Urbana Água Espraiada na cidade de São Paulo

Introdução

Em 2009, a Secretaria de Habitação da Cidade de São Paulo (Sehab) se viu frente a um grande desafio: elaborar projetos para aproximadamente quatro mil unidades habitacionais, a serem construídas no território da Operação Urbana Água Espraiada, destinadas para parte das famílias que vivem nas favelas da região. Para tal, a Sehab e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) deram início à pesquisa de terrenos existentes na região, de modo a criar um banco de terras a serem desapropriados para tal fim. Após meses de pesquisa, verificou-se a riqueza de possibilidades que se apresentavam: terrenos das mais diversas dimensões, conformação topográfica, localização, entre outros aspectos.

Inspirados nos exemplos da tradição moderna do habitar, a *Hansaviertel*¹ e seu antepassado ilustre o *Weissenhofsiedlung*², a equipe da Sehab se propôs a iniciar uma experiência que expressasse a forma de habitar na cidade contemporânea. Ambos são bons exemplos, a partir do qual se poderia refletir sobre a habitação e a cidade, mesmo que desenvolvidos em um momento de vigência dos paradigmas modernos.

Foi aí que convidamos doze escritórios de arquitetura para em um espaço de reflexão, apoiados no Fórum de Lideranças locais, elaborar projetos que representassem a vontade de se construir uma cidade inclusiva, em que a lógica tradicional da operação urbana fosse invertida e as famílias, que moram nas favelas da região, se mantivessem próxima a seus bairros, conservassem suas atividades de trabalho e, principalmente, as redes sociais construídas ao longo de décadas

1. A Operação Urbana Água Espraiada – Conceitos gerais

Desde meados dos anos 1990, as operações urbanas tem sido adotadas na cidade de São Paulo. Em 1995, através da Lei 11.732 foi instituída a Operação Urbana Faria Lima e em 2001, a Lei 13.260 institui a Operação Urbana Água Espraiada. O propósito principal desse instrumento urbanístico, centrado na parceria entre o setor público e privado, é permitir a elevação do coeficiente construtivo em determinado território da cidade, além dos limites estabelecidos pela legislação de uso e ocupação urbana, resultando na arrecadação de recursos financeiros, decorrente da venda do novo potencial estabelecido no âmbito do território da operação.

Como instrumento urbanístico de aplicação relativamente recente no país, desde o início buscou-se utilizá-lo em regiões com potencialidade de adensamento, permitindo a intensificação do uso e ocupação do solo urbano. Para tal a legislação, aprovada especialmente para cada uma das operações, define a modificação dos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, todas justificadas por estudos urbanísticos orientadores das intervenções.

¹ *Hansaviertel* era um bairro de trama tradicional na cidade de Berlim, fortemente atingido pelos bombardeios que atingiram a cidade na Segunda Guerra Mundial. Em 1953, o Senado decide pela sua destruição total e estabelece que sua reconstrução estivesse ligada a uma exposição internacional de arquitetura moderna. Sob o tema "A cidade do amanhã", Hans Stimmann, diretor responsável pelo projeto, contou com a participação de cerca de 50 arquitetos de 12 diferentes países, que desenvolveram seus projetos habitacionais, engajados na agenda da modernidade.

² *Weissenhofsiedlung* de Stuttgart foi uma exposição de arquitetura moderna realizada por encomenda do Deutscher Werkbund, coordenada por Mies van der Rohe, em 1927. Os arquitetos que participaram foram: Peter Behrens, Victor Bourgeois, Le Corbusier & Pierre Jeanneret, Richard Döcker, Josef Frank, Walter Gropius, Ludwig Hilberseimer, J. J. P. Oud, Hans Poelzig, Adolf Rading, Hans Scharoun, A. G. Schneck, Mart Stam, Bruno Taut, Max Taut e Ferdinand Kramer. A exposição teve uma extraordinária importância no estabelecimento dos cânones da arquitetura moderna.

Busca-se assim, com recursos captados com a valorização imobiliária da região e que passam a constituir o fundo da operação urbana, financiar ações públicas de estruturação e qualificação das áreas definidas como território de sua atuação. Após a promulgação do Estatuto da Cidade³, essas ações deveriam, obrigatoriamente, compreender a solução habitacional para as famílias que vivem nos assentamentos precários de tais regiões e, ainda, promover o incentivo à construção de um estoque adicional de unidades, de modo a evitar a expulsão das famílias mais pobres para bairros distantes.

A operação urbana é portanto, um instrumento urbanístico que pode garantir a equidade social em um território objeto desse processo de requalificação urbana, quando define com regras claras e específicas que os recursos obtidos com a valorização imobiliária resultante da melhoria da infraestrutura local, sejam utilizados para que se promova a equidade social desse território, o que significa a manutenção das famílias moradoras dos assentamentos precários ali localizados.

Com o objetivo de garantir o controle da sociedade sobre a utilização dos recursos, a operação urbana pressupõe a criação de um Conselho Gestor constituído por representantes do setor público e de representantes dos diversos setores da sociedade civil que atuam na região, o que inclui os representantes dos moradores das favelas localizadas nos limites de seu território.

Analisando os resultados da Operação Urbana Faria Lima, a primeira implantada na cidade de São Paulo, em 1995, Pessoa e Bogus (2008) afirmam que “há evidências claras de valorização imobiliária de uma área já valorizada, onde houve a substituição da classe média pela classe média alta”. Para as autoras, que incluem nesse trabalho os resultados das primeiras intervenções na região da Água Espraiada⁴.

“as operações urbanas se propunham a alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, estando sempre esse interesse voltado para a coletividade, mas, ao contrário, o que se observa é a criação de centros que concentram riqueza e expulsam parte da população residente para uma condição de vida pior, é o favorecimento da concentração de investimentos públicos e privados nas áreas de interesse do mercado imobiliário, nas áreas que já são bem infraestruturadas”.

Por sinal, para Sales (2005), que entre os anos de 2001 e 2004, coordenou a formulação do plano de intervenção e ordenação de operações urbanas na cidade de São Paulo, na Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla):

“os empreendimentos que utilizaram as exceções dispostas pela operação urbana, ao agregarem por volta de 780 mil metros quadrados de área construída adicional (computável), nada mais fizeram, sob este ponto de vista, que acelerar e intensificar o processo verticalização-transformação dos usos – elevação do padrão, como efeito da valorização imobiliária da área”.

2. Operação Urbana Água Espraiada

A Operação Urbana Água Espraiada (OUAE), embora tenha sido aprovada já sob a vigência do Estatuto da Cidade, não fugiu à regra da operação anterior, as primeiras intervenções foram no sentido de melhorar a mobilidade urbana no seu território, com vistas à sua valorização imobiliária, quando no Caput da Lei: “Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências”.

Ou seja, mesmo já tendo sido constatado durante a preparação da lei, a existência de um conjunto significativo de favelas distribuídas ao longo do córrego Água Espraiada, que se estende por todo o território da operação, a questão da habitação de interesse social será entendida como “outras providências” (Lei Nº 13.260, 2001, Caput).

Embora tenha estabelecido entre seus objetivos a necessidade de “tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região” (Artigo 2), quando são limitados os seis setores no âmbito do seu território, onde seriam distribuídas as diversas intervenções, verifica-se que os cinco primeiros, mais valorizados pelo setor imobiliário, não foram atrelados à construção de HIS, o que vem a ocorrer apenas no último dos setores, o de Americanópolis, menos valorizado pelo setor imobiliário, para o qual se define que “será priorizada a implantação de Programas Habitacionais” (Artigo 2).

³ O Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001) é a legislação que regulamenta a política urbana no país, visando garantir a função social da cidade e o bem estar de seus habitantes, definindo no §1º que a “operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”

⁴ Em 1995, antes mesmo de aprovada a OUAE, com base em uma antiga lei de melhoramento viário foi implantada a avenida de mesmo nome, ao longo do córrego Água Espraiada, atravessando áreas com grande potencial imobiliário. Um número considerável de famílias que viviam em favelas, localizadas às margens do córrego, ao longo dessa primeira intervenção, foram removidas do local, tendo recebido apenas auxílio financeiro para recomeçar suas vidas.



Fig 1 - Ponte Estaiada e Jardim Edite em construção. Foto Carlos Fortner



Fig 2 -Jardim Edite - MMBB Arquitetos & M+F Arquitetos. Foto Nelson Kohn



Fig. 3 - mapa das favelas localizadas no território da Operação Urbana Água Espaiada. Fonte Sehab-SMDU



Fig. 4 - Residencial Corruínas - Marcos Boldarini Arquitetos - Dia de mudança. Foto Fabio Knoll

Fig. 5 – OUAE - Conjuntos habitacionais propostos – exemplos. Fonte Sehab



Fig.6 – Área 22 – Pirondi & Otero (Arquitetos Associados)



Fig.7 – Área 17 - Anália MM Amorim & Luis Octavio de Faria e Silva Arquitetos Associados

Fig. 8 – Área 45 - Una Arquitetos



E, com o objetivo de delimitar quais as áreas que deveriam ser atendidas com um futuro programa habitacional, o qual não foi incorporado à Lei, delimita o Setor VII, das ZEIS, “considerado Zona Especial de Interesse Social, tendo como objetivo a consolidação das famílias moradoras e a produção de Habitações de Interesse Social” (Artigo 2), onde foram delimitados os perímetros das vinte e quatro (24) favelas existentes na região.

Assim sendo, a OUAE foi criticada à época por não incorporar o estabelecido pelo Estatuto da Cidade, no sentido de garantir o acesso à moradia e a gestão democrática da cidade. Para Fix (2004):

“apesar da mudança na gestão municipal, agora conduzida pelo PT, e das novas exigências impostas pelo Estatuto da Cidade, o projeto tinha poucas alterações em relação ao anterior, formulado na gestão Maluf. Emendas com garantias mínimas do ponto de vista da justiça social foram recusadas pelo governo e pela maioria dos vereadores, e os moradores das favelas enfrentaram forte resistência ao reivindicarem mecanismos que permitissem sua permanência na região, como a inclusão de Zonas Especiais de Interesse Social na operação.”

Inclusive, a primeira grande intervenção da OUAE, contratada em 2004, foi a construção de uma complexo viário de grandes dimensões, ligando a região com o bairro do Morumbi, um dos mais ricos da cidade, caracterizando o propósito central da operação, que mais uma vez apostava, prioritariamente, na melhoria da mobilidade urbana entendida como fluidez do transporte individual.

3. A inversão da lógica na OUAE – prioridade para a habitação

A partir de 2005, a Secretaria de Habitação da cidade de São Paulo (Sehab) deu início à elaboração do Plano Municipal de Habitação o qual, conforme França (2012), estabeleceu que o objeto de intervenção da política habitacional:

“é a cidade e seus assentamentos precários, os novos bairros que estão sendo construídos à maneira da contemporaneidade do mundo urbano, após a modernidade perdida no século XX. Não concebemos mais a existência de uma cidade legal e outra informal, conforme eram considerados antigamente os bairros construídos à margem da legislação vigente”.

Ao mesmo tempo em que se construía a nova política habitacional, os representantes dos movimentos de moradia da região atuaram de forma decisiva junto ao Conselho Gestor da OUAE, para que fosse apresentado o programa habitacional para as famílias que viviam nas favelas da região, já afetadas pela situação de instabilidade que a legislação ocasionou, posto não ter estabelecido diretrizes específicas para esse tema, ao contrário de outros setores, em especial, o relacionado às intervenções em infraestrutura viária.

Em 2008, a municipalidade inverteu a lógica inicial da operação urbana, inaugurando um conjunto de ações que davam início ao processo de implantação do programa habitacional na região. Foram desapropriados os cinco primeiros terrenos para a construção de unidades habitacionais destinada as famílias moradoras das favelas da região, priorizando especialmente, a favela do Jardim Edite, localizada na embocadura da nova ponte. Ao mesmo tempo em que desapropriava os terrenos, também foi adotada, como prioridade, a qualidade dos projetos arquitetônicos dos novos conjuntos habitacionais, à semelhança do que estava sendo feito nas intervenções do Programa de Urbanização de Favelas.

Assim a política habitacional retoma a arquitetura pública na área da habitação como elemento essencial na construção da cidade. O reconhecimento das preexistências e da cultura local, construídas ao longo de décadas pelas famílias que vivem nos assentamentos precários, foi adotado como ponto de partida dos projetos, mostrando que existe alternativa às soluções burocráticas representadas pelos conjuntos habitacionais construídos sem projeto de arquitetura.

Em 2009, foi dado início ao cadastramento das famílias de todas as favelas da região, o que resultou em um cadastro com cerca de dez mil famílias, diretamente ou indiretamente, afetadas pela implantação do parque ao longo do córrego e das obras de infraestrutura.

Frente a oportunidade que se apresentou naquele momento, com a decisão da administração de investir os recursos arrecadados dos novos leilões na construção de novas moradias para as famílias, foi dado início à elaboração do plano de reassentamento, abrangendo a definição dos terrenos para desapropriação, localizados obrigatoriamente no território da operação urbana, a contratação dos escritórios de arquitetura e a definição dos programas das novas unidades.

O momento mais importante dessa nova fase da OUAE, foi a constituição do Fórum das Lideranças das Favelas, constituído para acompanhar e fiscalizar as várias etapas do plano, o qual se reúne periodicamente e desempenha um papel importante na condução das ações. Em 2012 foram contratadas as empresas responsáveis por um conjunto de obras que abrangia a construção do túnel de ligação até a rodovia dos Imigrantes, a implantação do parque ao longo do córrego Água Espraiada e a construção das quatro mil unidades habitacionais com vista a atender as famílias da região. E, complementarmente, em 2011, a municipalidade firmou um convênio com o governo do estado para a construção de mais seis mil unidades, de modo a atender todas as famílias moradoras nas favelas localizadas no perímetro da OUAE.

4. As formas de habitar na cidade contemporânea

A inspiração trazida dos dois modelos desenvolvidos na Alemanha, *Weissenhofsiedlung* (1927) e *Hansaviertel* (1957), que buscavam os caminhos a serem seguidos frente à necessidade de produzir novos modelos de habitação para o homem moderno, convidando para tal um conjunto de profissionais que desenvolveriam protótipos da habitação moderna, não significava para nós repetir a experiência.

Apenas considerávamos importante, formar um coletivo de arquitetos que desenvolvessem os projetos a partir dos desafios da cidade contemporânea, ou seja, projetar as milhares de unidades com novos programas adequados às exigências das famílias que moram nas favelas da região. O desafio apresentado aos arquitetos foi o de respeitar o sentido de coesão social existente entre os moradores e seus vínculos com o lugar, o que significava desenvolver os projetos muito próximo ao Fórum de Lideranças, afastando de vez o fantasma da expulsão das famílias mais pobres da área.

Para isso, os doze escritórios de arquitetura⁵, responsáveis pela elaboração de projetos para as primeiras quatro mil unidades, tiveram como ponto de partida terrenos das mais diversas dimensões, localizados de forma dispersa no território da operação, os quais dialogam com vizinhanças horizontais e verticais dependendo da localização no extenso território da OUAÉ.

A atualização do programa da casa contemporânea significava explorar possibilidades tais como os “espaços coletivos para a educação”, lavanderias comunitárias liberando a área que essa atividade ocupa na unidade individual, espaços para atividades comerciais a fim de atender à demanda dos que exercem tais atividades nas suas casas atuais, equipamentos públicos como creches, unidades de saúde e outros a serem definidos com o Fórum, como no exemplo do Jardim Edite⁶. O grande número de terrenos de variadas dimensões, dispersos no território da OUAÉ e a construção do Fórum de Lideranças, são os grandes diferenciais dessa experiência em relação às anteriores – aqui as famílias dos bairros mais pobres são os verdadeiros beneficiados da valorização imobiliária da região, o que a caracteriza como experiência única na cidade de São Paulo e, à semelhança das suas antepassadas alemãs, ajuda a construir as diretrizes para as formas de habitar na cidade contemporânea.

Bibliografia

- FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: *Operações Urbanas em São Paulo*. In: Schicchi, M. C.; Benfatti, D. (Org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. 1ed. Campinas: PUECAMP/PROURB, 2004, v., p. 185-198.
- FRANÇA, Elisabete. *Plano Municipal de Habitação. Uma Construção Coletiva*. In: França, E. Prado, K. P. (Org.). *Plano Municipal de Habitação. A experiência de São Paulo*. Vol 1. Superintendência Municipal de Habitação (HABI). São Paulo: 2012.
- PESSOA, Laura Cristina Ribeiro & BOGUS, Lucia Marja Machado. *Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada*. In *Cadernos Metrópole* 20, pp. 125-139. São Paulo: 2008.
- SALES, P. M. R. *Operações Urbanas em São Paulo: críticas, plano e projetos* (Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica). Site: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>. São Paulo: 2005.

Elisabete França elisabete.franca@uol.com.br

Arquiteta, PhD Universidade Mackenzie.

Diretora do Studio2e Ideias Urbanas, foi responsável entre 2005 e 2012, pela coordenação da Política de Habitação da Cidade de São Paulo, com destaque para o Programa de Urbanização de Favelas, reconhecido pela UN-HABITAT, com a concessão do Prêmio Scroll of Honours 2012.

⁵ Em 2010 foram convidados os seguintes escritórios de arquitetura para desenvolverem os projetos: AR Arquitetos (20); República Arquitetura & Grupo SP Arquitetos (32, 33, 34, 35 e 43); Una Arquitetos (36, 37, 38, 39 e 45); José Eduardo Tibiriça (1, 3, 7, 9, 10 e 13); Elito Arquitetos Associados (2, 4, 5, 11, 12 e 18); Anália MM Amorim & Luis Octavio de Faria e Silva Arquitetos Associados (14 e 17); Paulo Brazil E. Sant’anna Arquitetos Associados (16 e 41); Pirondi & Otero Arquitetos Associados (21, 22, 23, 40 e 42); Elvis Vieira & Marcelo Suzuki & Marcos Boldarini (25, 30 e 31). Os números entre parênteses são as áreas correspondente a cada escritório.

⁶ O Residencial Jardim Edite projeto dos escritórios MMBB & H + F, incorporou no programa, conforme definido pela liderança da antiga favela, uma creche, uma unidade básica de saúde e um restaurante escola, além das 242 unidades habitacionais.