

DIÁLOGOS ENTRE DUAS EXPERIÊNCIAS LATINOAMERICANAS DE INTERVENÇÃO URBANA: PIU Arco Tietê, São Paulo, e Macroproyecto Río Sur, Medellín

Dialogues between two Latin American experiences of urban intervention:
PIU Arco Tietê, São Paulo, and Macroproyecto Río Sur, Medellín

Mariana Martinez Wilderom Chagas

Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
mariana.wilderom@usp.br

Marlon Rubio Longo

Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
marlonrl@usp.br

RESUMEN

O artigo tem como objetivo discutir duas experiências de intervenção urbana em São Paulo e Medellín – o PIU Arco Tietê e o Macroproyecto Río Sur. Ambos propõem transformar as dinâmicas territoriais (econômicas e socioespaciais) das respectivas cidades, por meio da aplicação de instrumentos urbanísticos inseridos nos planos municipais e metropolitanos. A artigo se desenvolve em três eixos de análise, dedicados à inserção das áreas de intervenção, à estruturação dos projetos nos planos urbanísticos e às especificidades dos instrumentos urbanísticos utilizados. A leitura transversal desses temas demonstra as similaridades e desafios para a operacionalização desses projetos no contexto latino-americano, considerando os instrumentos urbanísticos e ferramentas projetuais que lhe deram suporte.

Palavras-chave: instrumentos urbanísticos, projeto urbano, São Paulo, Medellín

Bloque temático: *B2.2_ DESIGUALDADES URBANAS E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL*

ABSTRACT

The paper aims to discuss two experiences of urban intervention in São Paulo and Medellín – PIU Arco Tietê and Macroproyecto Río Sur. Both projects propose to transform the territorial dynamics (economic and socio-spatial) in their respective cities, by using urban instruments which are crucial part of the municipal and metropolitan plans. The study was developed in three research axes, dedicated to the analysis of the intervention areas, to understand how both projects participate in the structure of urban plans and the specificities of the applied urban instruments. The transversal analysis of these topics has demonstrated the similarities and challenges for the operationalization of these projects in the Latin American context, considering the urban instruments and design tools that supported them.

Keywords: urban instruments, urban project, São Paulo, Medellín

Topic: *B2.2_ DESIGUALDADES URBANAS E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL*

Introdução

O artigo propõe analisar as estratégias de intervenção urbana no contexto latino-americano, tendo como objetos de estudo o *Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Arco Tietê*, em São Paulo, Brasil, e o *Macroproyecto Río Sur*, em Medellín, Colômbia.

A hipótese do artigo é que as experiências do *PIU Arco Tietê* e do *Macroproyecto Río Sur* possibilitam a discussão dos desafios da intervenção urbana no contexto latino-americano, a partir da aplicação de instrumentos urbanísticos em áreas de localização estratégica. A análise dos casos revela problemas de origem e impasses comuns, seja na forma de aplicação dos instrumentos ou na relação entre plano e projeto que, no limite, se sobrepõem às impossibilidades dadas pelo próprio processo de financeirização da urbanização.

Essa análise reflete sobre os avanços dos marcos legais e o momento político-econômico *neodesenvolvimentista* que contribuiu para uma melhoria nos indicadores sociais na maior parte dos países da América Latina no começo do século 21 (CALDERÓN; CASTELLS, 2021), que acenaram positivamente às potencialidades de se efetuar uma reforma urbana. Nesse sentido, Brasil e Colômbia, foram pioneiros na promulgação de leis que procuraram atender às demandas ao direito à cidade advindas dos movimentos sociais, acadêmicos e profissionais. Isso tornou os dois países modelos no subcontinente latino-americano, quando estes aprovaram quase simultaneamente a Lei Nacional nº 388 na Colômbia em 1997, e o Estatuto da Cidade em 2001, no Brasil.

Após 20 anos da instituição desses marcos, a crítica a esse processo verificou que a urbanização, como principal forma de acumulação de capital, acabou por aprofundar aspectos cruciais da crise urbana (HARVEY, 1976; 1998; 2012), reiterando os limites colocados aos avanços sociais diante da financeirização do capitalismo (MARICATO, 2015). No entanto, ao longo desses anos, planos e projetos urbanísticos de grande porte foram desenvolvidos em ambas as cidades, demonstrando ganhos parciais, tanto em relação às intervenções na "urbanidade material" (DE SOLÁ MORALES, 2008), como foi o caso de Medellín, quanto a retomada do compromisso com a qualificação dos territórios presente nos novos instrumentos urbanísticos em São Paulo.

O artigo se estrutura a partir de três eixos de investigação, explorando as transversalidades em relação aos distintos contextos: o primeiro eixo analítico corresponde à inserção urbana dos territórios que suportam os projetos e os principais processos de transformação de uso e ocupação do solo; o segundo eixo introduz os perímetros de intervenção nos respectivos planos, coincidentes com porções do macrozoneamento no *Plano Diretor Estratégico* de São Paulo e no *Plan de Ordenamiento Territorial* de Medellín. Por fim, o terceiro eixo aborda os desdobramentos interescares de ambos os projetos. Ao final, são traçadas algumas reflexões que sintetizam a hipótese do artigo.

1. Inserção urbana das áreas de intervenção

O primeiro aspecto a ser analisado é a inserção urbana das áreas de intervenção, as características do território delimitado para receber os projetos e sua articulação em escala metropolitana. De início, importante destacar algumas questões: os dois territórios analisados delimitam as planícies fluviais de rios metropolitanos – os rios Tietê (São Paulo) e Aburrá (Medellín). A escolha dos territórios de várzea, como veremos, não é circunstancial e deriva da estruturação metropolitana de ambas as cidades e seus processos de urbanização: as planícies fluviais foram áreas oportunas para expansão urbana e conseqüente formação de novas frentes de produção imobiliária, considerando à proximidade com áreas consolidadas e centrais, além da importante oferta de terra passível de transformação, derivada de uma longa transição da matriz produtiva industrial.

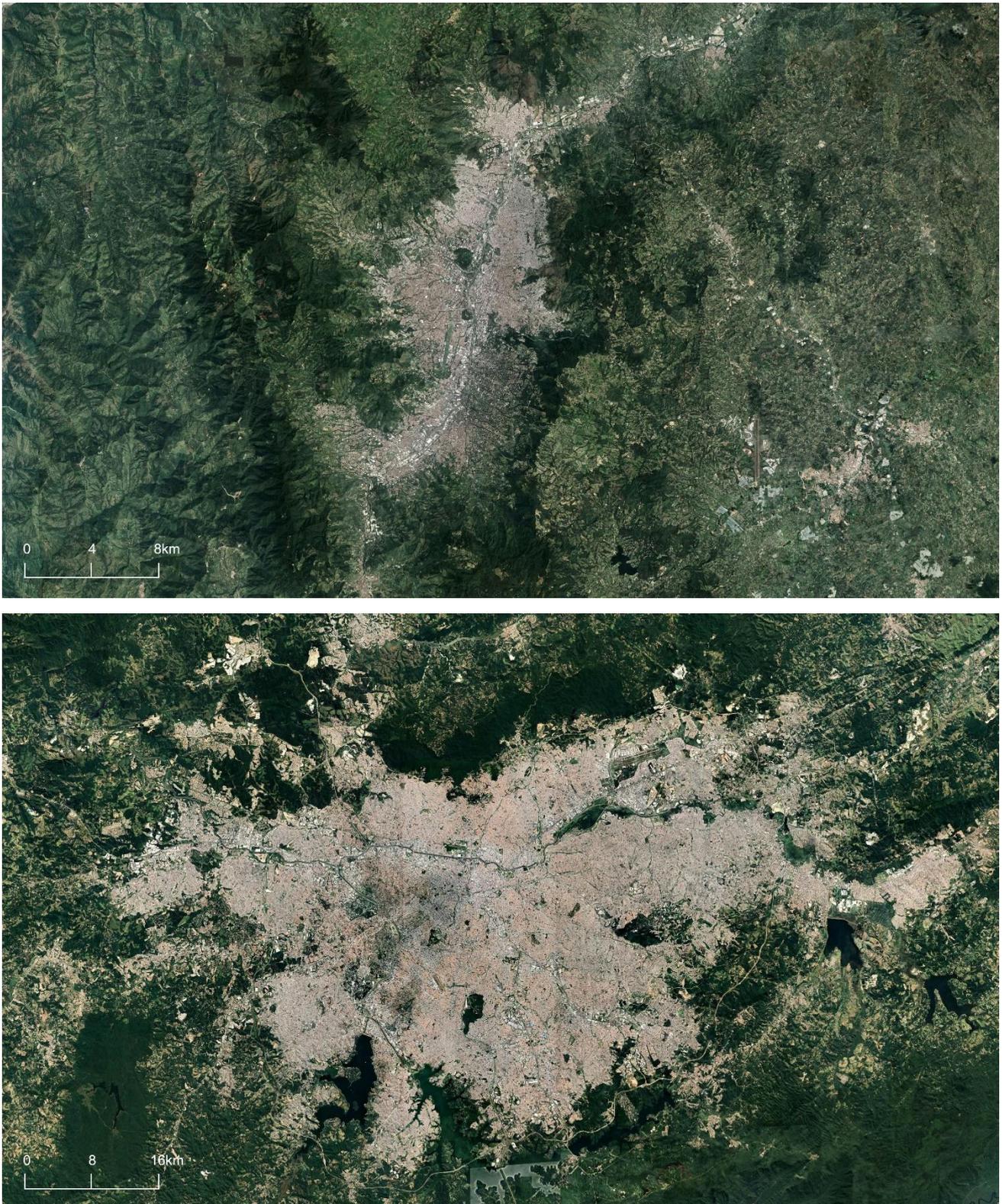


Fig.01: Foto área das áreas metropolitanas de Medellín e São Paulo. Fonte: Google Earth, 2022.

Medellín é a segunda cidade mais populosa da Colômbia, com cerca de 2,6 milhões de habitantes¹. Situada na região noroeste do país, está assentada sobre o ramo central da Cordilheira dos Andes, no Vale do Aburrá.

¹ População prevista em 2022, disponibilizada pela Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, com base no Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (2020) disponível em: < <https://www.dssa.gov.co/index.php/estadisticas/poblacion> > Acesso em 16 de fevereiro de 2022.

A cidade é cortada longitudinalmente, na direção norte-sul, pelo rio de Aburrá/Medellín. Ela encontra-se na porção central do vale e atua como núcleo da Área Metropolitana do Vale de Aburrá², que é composta também por outros 9 municípios, somando 3,5 milhões de habitantes (DANE, 2005). Essa configuração territorial é lida, por vezes, como uma única cidade composta por 10 municípios (JARAMILLO, 2019, p. 161)

São Paulo, por sua vez, é a maior cidade brasileira, com aproximadamente 12 milhões de habitantes (SEADE, 2022)³. Se considerada a Região Metropolitana de São Paulo⁴, formada 39 municípios, são 21 milhões de habitantes (SEADE, 2022), sendo que no município de São Paulo concentram-se as principais centralidades de âmbito metropolitano e parte significativa da infraestrutura de mobilidade urbana. Localizada na região sudeste do país, a Região Metropolitana de São Paulo é responsável por 18,9% do Produto Interno Bruto nacional, concentração que ao longo do século vinte transformou a metrópole em destino da população na dinâmica migratória de âmbito nacional, apresentando saltos populacionais significativos.

Medellín se aproxima de São Paulo no modo como se urbanizou e cresceu rapidamente, sob um processo de inserção no mercado mundial e de ressignificação regional, passando por transformações econômicas que demandaram drásticas alterações no território. Verificam-se também outras similaridades em relação às tendências observadas na institucionalização das atividades ligadas ao planejamento e a estruturação dos serviços públicos, que respondem a desafios técnicos, mas, sobretudo, aos imperativos econômicos. Em especial, para as áreas de intervenção aqui estudadas, interessa o processo de domesticação agressiva e funcionalista dos rios e a concentração de infraestruturas ao longo de seus eixos – primeiramente as ferrovias, ligadas ao escoamento do café, e posteriormente a implantação do sistema viário estrutural – constituindo as marcas mais definidoras da urbanização de Medellín e de São Paulo, no processo de formação e desenvolvimento da cidade industrial (WILDEROM-CHAGAS, 2019).

Em Medellín, a retificação de trechos ao norte e ao sul do rio, a partir de 1936, foi financiada pela companhia ferroviária, mas também por outras indústrias que tinham interesses em sanar seus terrenos nas várzeas do rio. Isso também interessava a classe dirigente da cidade, não só pela possibilidade de melhorar as condições higiênicas e de salubridade, mas como um vantajoso negócio imobiliário em uma cidade que crescia exponencialmente. A drenagem dos terrenos permitiria incorporar seus terrenos às dinâmicas do solo urbano, expandindo a malha urbana entre a antiga Villa e as margens do rio (GONZÁLEZ ESCOBAR, 2007, p. 83).

Já em São Paulo, a retificação dos principais rios metropolitanos – dentre eles o Rio Tietê – ocorreu ao longo da primeira metade do século vinte, tendo como principal motor a expansão dos terrenos planos que abrigariam a grande indústria, que crescia em ritmo acelerado neste que era o epicentro de expansão industrial do país. Como em Medellín, a sobreposição de redes de infraestrutura anularia os territórios de várzea em relação aos seus atributos ambientais, conferindo um caráter funcionalista bastante alinhado às expectativas de construção da metrópole moderna. A construção de um estoque de terras bem localizadas, ademais, conformou um ativo de grande interesse à produção imobiliária, não só industrial, mas também para receber a expansão dos bairros adjacentes à área central (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2003).

² Criada por meio da Portaria Departamental nº 34, de 27 de novembro de 1980.

³ Dados populacionais e projeções do SEADE, disponíveis em < <https://populacao.seade.gov.br/> > Acesso em 20 de fevereiro de 2022.

⁴ Criada pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.



Fig.02: Trecho das planícies fluviais dos Rios Aburrá e Tietê. Fonte: Google Earth, 2022.

A implantação do sistema viário estrutural ao longo dos rios Tietê e Aburrá, conectando os polos e centralidades, no caso de São Paulo, e os núcleos industriais das cidades do vale, no caso de Medellín, constituíram em ambas as cidades vetores de importância metropolitana que suportaram a dinâmica de deslocamentos de pessoas, bens e serviços – seja no auge da atividade industrial, como no processo de transição econômica, mais recente. A combinação entre a presença de um potente sistema de circulação e de grandes lotes levou ao predomínio de usos extensivos nas várzeas do Rio Tietê e do Rio Aburrá, e a consolidação de um tecido urbano com baixa conectividade local, derivado do passado industrial.



Fig.03: Paisagem das margens dos rios em Medellín (fotos 1 e 2) e em São Paulo (fotos 3 e 4). Fonte: Google Street View, 2022; Wilderom-Chagas, 2018.

Em Medellín, esses grandes lotes, onde historicamente se desenvolveram atividades industriais, encontram-se em profundo processo de transformação, com a desindustrialização que acomete a Colômbia. No Vale do Aburrá, isso fica ainda mais claro a partir dos anos 2000, principalmente com o fechamento de tradicionais indústrias têxteis da região. O processo pode ser explicado sob vários aspectos. Em primeiro lugar, a renda da terra propicia que nessas áreas urbanas ocupadas antes por fábricas, atualmente existam empreendimentos imobiliários mais vantajosos (shoppings, edifícios residenciais, etc) que se beneficiam da infraestrutura instalada. Em segundo lugar, o problema da contaminação, pois como a cidade fica em um vale fechado, há pressão das regulamentações e das leis para que as fábricas saiam. Um terceiro fator se dá com a abertura da economia colombiana da década de 1990. Essa condição contribuiu para que muitas empresas fossem para países mais atrativos do ponto de vista tributário ou comesçassem a forjar alianças com empresas da Ásia, onde os custos de produção são bem menores⁵.

Em São Paulo, por sua vez, a planície fluvial do Rio Tietê conformou o que os autores denominam como “urbanização incompleta” (ZOLA, 2018): a retificação do rio e instalação das redes de infraestrutura levaram à implantação de indústrias que ocuparam parcialmente esse vasto território, usos que na década de 80, e de forma mais intensa na década de 90, começaram a migrar para fora da Região Metropolitana de São Paulo, em um processo de reestruturação produtiva, com ampliação das atividades terciárias no interior da metrópole e redistribuição das plantas industriais nos eixos rodoviários em escala regional. Alguns fatores foram decisivos para essa transformação, como o alto preço da terra urbana intrametropolitana; correlacionado a isso, a pressão por expansão imobiliária dos usos ligados ao novo padrão terciário da economia, com áreas fortemente verticalizadas; os ganhos locacionais das novas plantas industriais articuladas aos eixos rodoviários, com grandes vantagens logísticas; a expansão de áreas residenciais, seja de alto e baixo padrão, em núcleos dispersos em escala regional; além das possibilidades ampliadas do capital financeiro que passou a atuar na produção imobiliária e a imprimir novas dinâmicas do ponto de vista da oferta de produtos para investimento, pressionando a transformação do solo intraurbano.

Desse modo, apesar da importância histórica e da localização estratégica, as áreas objeto de intervenção, tanto em São Paulo quanto em Medellín, apresentam hoje grandes lotes que, embora subutilizados, estão inseridos em uma dinâmica de expansão do capital imobiliário que projeta um horizonte de transformação urbana estrutural. Vislumbra-se, nesse sentido, a superação da fragmentação e o isolamento desses territórios pelos massivos sistemas de infraestrutura e a revalorização dos rios. Esses atributos conferiram a esses perímetros localizados nas várzeas do Rio Tietê e do Rio Aburrá o *status* de áreas prioritárias para intervenção nos planos urbanísticos nos dois contextos, como será visto adiante.

2. A estruturação dos projetos nos planos urbanísticos

Se do ponto de vista do processo de urbanização as planícies fluviais dos Rios Tietê e Aburrá evidenciam as principais transformações urbanas dessas metrópoles, busca-se neste tópico compreender como esses dois territórios foram inseridos na dinâmica do planejamento urbano e se converteram em peças fundamentais para a estruturação dos planos recentes. Os planos urbanos de São Paulo e Medellín imprimiram nesses territórios objetivos similares e baseados na lógica da promoção de um tecido urbano compacto mediante a combinação entre o aproveitamento da terra ociosa disponível nas planícies fluviais e a presença das redes de infraestrutura.

Em Medellín, a importância do eixo do vale do Aburrá pode ser verificada nas intenções expressas pela cultura do planejamento urbano da cidade em três momentos-chave, como demonstra Jaramillo (2015). Desde as ideias de embelezamento, no Plano Medellín Futuro (1913) em que a melhoria da cidade inspirada no modelo europeu, com o qual se buscou a expansão, higiene e adorno de Medellín, o que incluía a grande avenida do rio Medellín e um parque linear com acesso pedonal. Segundo momento, o plano regulatório de Wiener e Sert (1948), que aplicou o corolário urbanístico da Carta de Atenas e propôs um esquema geral que

⁵ Segundo José Ignacio Díez, economista da Universidade Nacional da Colômbia, em entrevista ao jornal colombiano El Tiempo (2019).

reforçava o poderoso eixo formado pelo rio Medellín e a linha férrea, bem como a setorização da indústria às suas margens, particularmente no setor sul da cidade. E, por fim, no cenário contemporâneo, com o atual *Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027*, em que o rio voltou ao centro do ideário do planejamento da cidade, a partir de uma reflexão crítica sobre o modelo de ocupação historicamente consolidado.

O momento atual difere dos demais na medida em que se refletiu sobre essas diferentes estratégias de desenvolvimento urbano a partir do eixo do rio e seus resultados efetivos. Isto é, sobre o deslocamento das zonas residenciais em direção às ladeiras do vale. Num primeiro momento, ultrapassando a barreira do rio em relação ao núcleo inicial de formação da cidade. Posteriormente, com o crescimento explosivo da cidade, ocupando irregularmente extensas periferias em terrenos íngremes e de alto risco nas bordas mais distantes. A reversão desse processo é uma meta que se colocou desde o primeiro POT de Medellín. Aprovado pelo Acuerdo 06 de 1999, o POT foi fruto de um momento chave de amadurecimento dos marcos legais em prol da reforma urbana paulatinamente conquistados desde a reforma constitucional colombiana de 1991. Sua proposta para rever o modelo de ocupação e reverter a tendência da cidade de crescimento em direção às periferias, defendia adensamento e otimização das infraestruturas concentradas ao longo do eixo do rio, sob a ideia do crescimento “para dentro”.

Em São Paulo, o eixo do Rio Tietê foi historicamente objeto de intervenções e propostas de transformação. As várzeas do Tietê foram objeto de estudos e propostas, que envolviam seu saneamento e a retificação do canal desde o final do século dezanove, ainda que o foco dos interesses públicos e privados naquele momento se voltasse para o núcleo urbanizado em desenvolvimento, nas áreas mais altas e adjacentes às planícies. Como aponta Zola (2018), é no início do século vinte que surgem as primeiras alternativas concretas de intervenção, com a pressão do crescimento populacional e expansão urbana que se avizinhava nas décadas seguintes. O Plano de Avenidas de 1930 foi um marco nesse percurso, ao definir um esquema de circulação radioconcêntrico que demarcava uma matriz de expansão urbana contínua, bastante aderente ao ritmo de crescimento da cidade que se transformava em metrópole. No Plano, as várzeas teriam um papel fundamental de reestruturação da cidade, ao recepcionariam avenidas que reposicionariam esse território subutilizado e insalubre, passando a abrigar funções de grande importância no esquema de circulação geral proposto.

A consolidação do eixo do Tietê como vetor de desenvolvimento urbano e regional é reiterada nas propostas de planos municipais e metropolitanos nas décadas de 50 e 60. Na década de 70, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI, 1970) e o primeiro plano diretor municipal – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI – Lei nº 7.688 de 1971) – consolidaram o eixo leste/oeste marcado pelo Tietê como principal vetor de crescimento e desenvolvimento metropolitano, prevendo a sobreposição das infraestruturas de circulação com grandes áreas verdes. A contradição entre a obsolescência das várzeas e a potência das redes de infraestrutura levou, entre as décadas de 80 e 90, ao surgimento dos primeiros perímetros de intervenção localizados no eixo do Tietê, coincidentes com a ideia de “operação urbana” nos planos urbanísticos em debate. Em 2002, com aprovação do *Plano Diretor Estratégico* (Lei nº 13.430 de 2002) toda a várzea do Tietê e dos demais rios metropolitanos foi convertida em território estratégico para intervenção urbana, a partir da demarcação da *Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana*, na qual foram propostos perímetros de projeto urbano a serem desenvolvidos com o objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais por meio da intensificação da ocupação urbana associada à qualificação ambiental e reorganização das infraestruturas de transporte.

Em ambas as cidades, delineou-se no interior dos planos urbanísticos um ideário de transformação das planícies fluviais, fortemente marcado pela intensificação do uso desses espaços, articulado a um sistema de espaços públicos para recuperação ambiental e valorização da paisagem. No caso de Medellín, esse imaginário desdobrou-se, efetivamente, em uma série de ações e atuações urbanísticas que interconectam a iniciativa pública e privada. Em São Paulo, essa tônica reverberou na elaboração de projetos, ainda que não executados, mas também com amplo envolvimento das esferas pública e privada.

A atualização dos respectivos planos (POT e PDE) reforçou o protagonismo desses territórios. Em Medellín, a revisão do POT realizada para a vigência de 2014-2027, já com base nas diretrizes regionais estabelecidas

pela Área Metropolitana, reforça a ideia do rio como eixo organizador de suas estratégias para o futuro da cidade. Para tanto, foram definidas as *Áreas de Intervenção Estratégicas (AIE)*, porções do território do município de Medellín que apresentam oportunidades de transformação do modelo de ocupação.

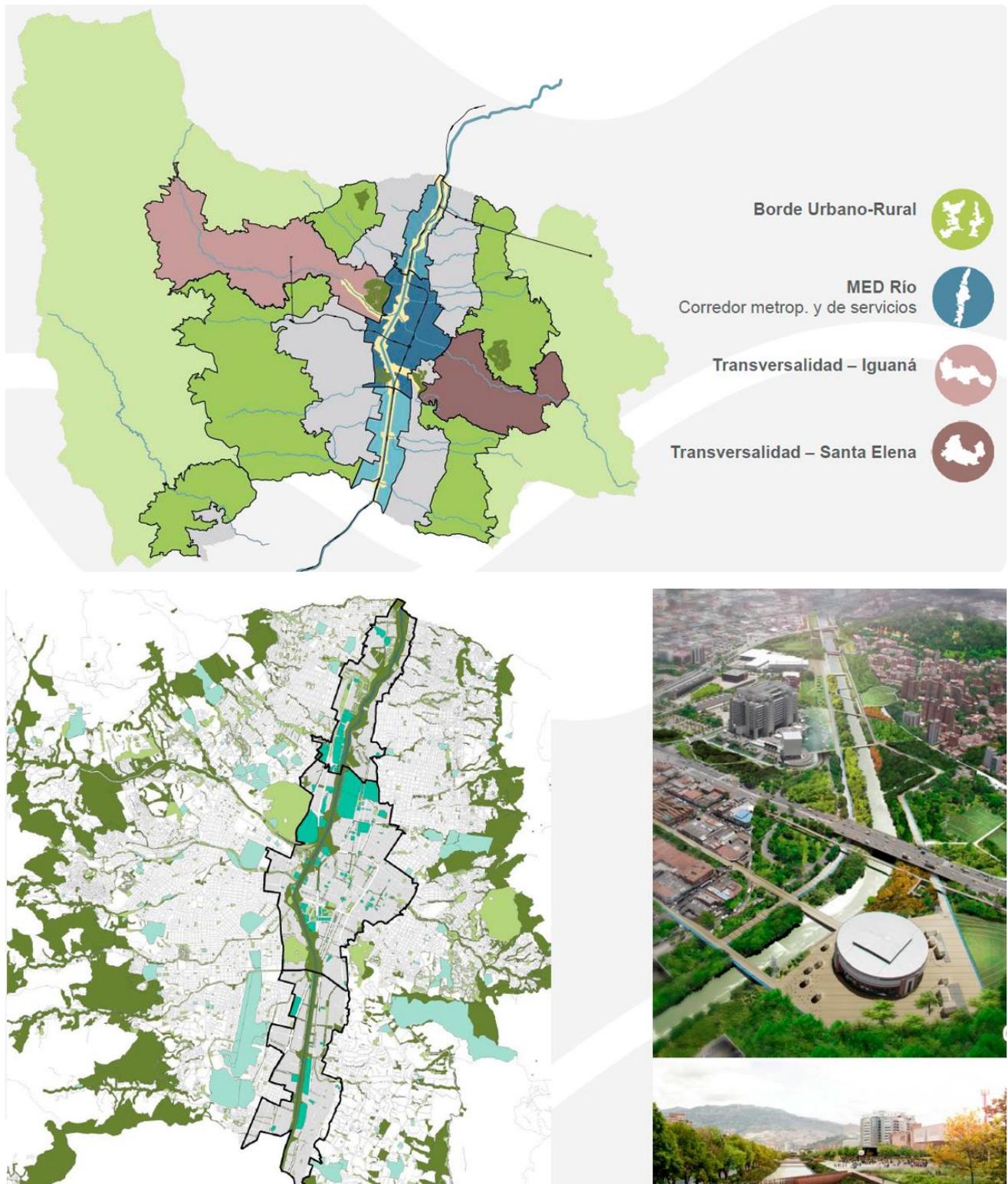


Fig.04: AIE MEDRío no POT de Medellín (acima) e sistema de espaços livres projeto para os três Macroproyectos previstos (abaixo).
Fonte: Alcaldía de Medellín, 2015.

As AIEs se instrumentam através dos *Macroproyectos* que devem seguir a norma e o caráter estrutural do POT. Já em São Paulo, a revisão do *Plano Diretor Estratégico* em 2014 (PDE – Lei nº16.050 de 2016)

converteu as várzeas em um território central na política de desenvolvimento urbano, demarcando a chamada *Macroárea de Estruturação Metropolitana* (MEM), porção do território dedicada a promover o reequilíbrio das dinâmicas metropolitanas a partir da transformação do uso e ocupação do solo, mediante a redistribuição da oferta de trabalho e moradia. De forma semelhante à Medellín, a MEM deve concentrar os instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, cuja proposição se dá a partir do desenvolvimento de *Projetos de Intervenção Urbana* (PIU).

Segundo Jaramillo (2019, p. 162), a revisão do POT contribuiu para formular o plano como um "*projeto de projetos*" com um conjunto de ações estratégicas para que sua implementação faça sentido e defina o modelo de ocupação territorial em um nível geral e conceitual que atinge também os projetos urbanísticos formulados, priorizados e executados pela cidade. O raciocínio de articulação entre plano e projeto pode ser aplicado em São Paulo, uma vez que a MEM se apresenta como uma plataforma de projetos estruturantes dentro do PDE, ou como propõe Mello Franco e Heldt (2015, p.70), trata-se de um território definido pelo plano, no qual os projetos urbanos serão elementos centrais para pactuação programática com vistas à transformação urbana a longo prazo, ou seja, uma plataforma para articulação e pactuação de consensos entre os diversos agentes envolvidos no processo de transformação do território.

Conforme aponta Spera-Velasquez (2018, p. 161) o POT de Medellín definiu três AIE: a AIE MedRío, a AIE *MedTransversalidades* e AIE *MedBorde*. Interessa nesse artigo, para efeito de comparação com São Paulo, a AIE *MEDRío*, que concentra a transformação urbana associada à recuperação do entorno do rio como eixo ambiental e espaço público de caráter regional. Essa AIE é composta pelo *Macroproyecto Río Norte* (452,9 ha), *Macroproyecto Río Centro* (1.227 ha) e *Macroproyecto Río Sur* (640,7 ha), este último objeto específico do artigo. Cada *Macroproyecto* é dividido em *Planes Parciales* (PP) – o mais importante instrumento planejamento e gestão da terra urbana colombiano – cujos polígonos de transformação são ainda subdivididos em *Unidades de Atuação Urbanística* (UAU), que atingem os parâmetros de planejamento designados na escala de uma quadra.

Em São Paulo, a MEM foi dividida em três Setores: os *Eixos de Desenvolvimento Econômico*, o *Setor Central* e o *Setor Orla Ferroviária e Fluvial*. Este último, foco do artigo, é caracterizado por glebas derivadas do parcelamento industrial e remanescentes da implantação da infraestrutura ferroviária, pela oferta de empregos e pela ausência de número expressivo de moradias. Espera-se que para este Setor seja promovido o redesenho dos vazios urbanos, o adensamento populacional, a modernização das infraestruturas instaladas e a recuperação ambiental.

O *Setor Orla Ferroviária e Fluvial*, por fim, foi subdividido em 4 Arcos – *Arco Tietê*, *Arco Pinheiros*, *Arco Tamanduateí* e *Arco Leste* – sendo que para os três primeiros o PDE definiu uma agenda para proposição e aprovação de PIUs específicos. O *PIU Arco Tietê*, objeto deste artigo, corresponde a um total de 5.380 ha, tendo como elementos estruturadores os eixos longitudinais do rio Tietê, da rede ferroviária e das vias expressas. Em seu processo de elaboração, foram propostos no Arco Tietê 3 perímetros de intervenção, definidos por meio de instrumentos do PDE: as chamadas *Áreas de Intervenção Urbana* (AIU), com extensões similares aos *Macroproyectos* da AIE *MEDRío*: A *AIU Lapa* (492 ha), a *AIU Centralidade da metrópole* (638 ha) e a *AIU Apoios Urbanos* (1.317 ha).

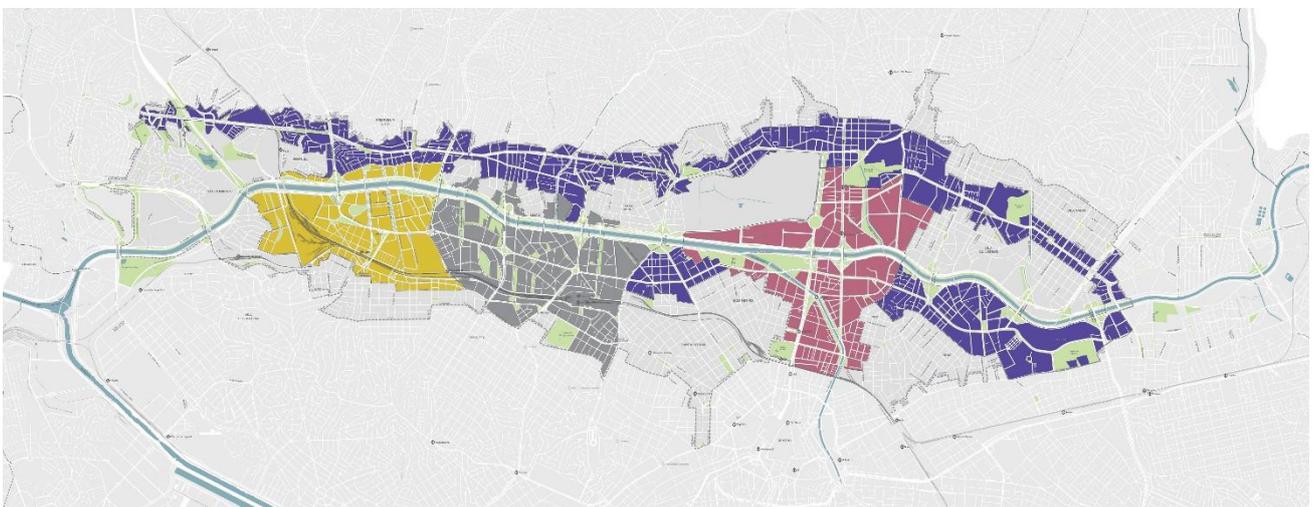
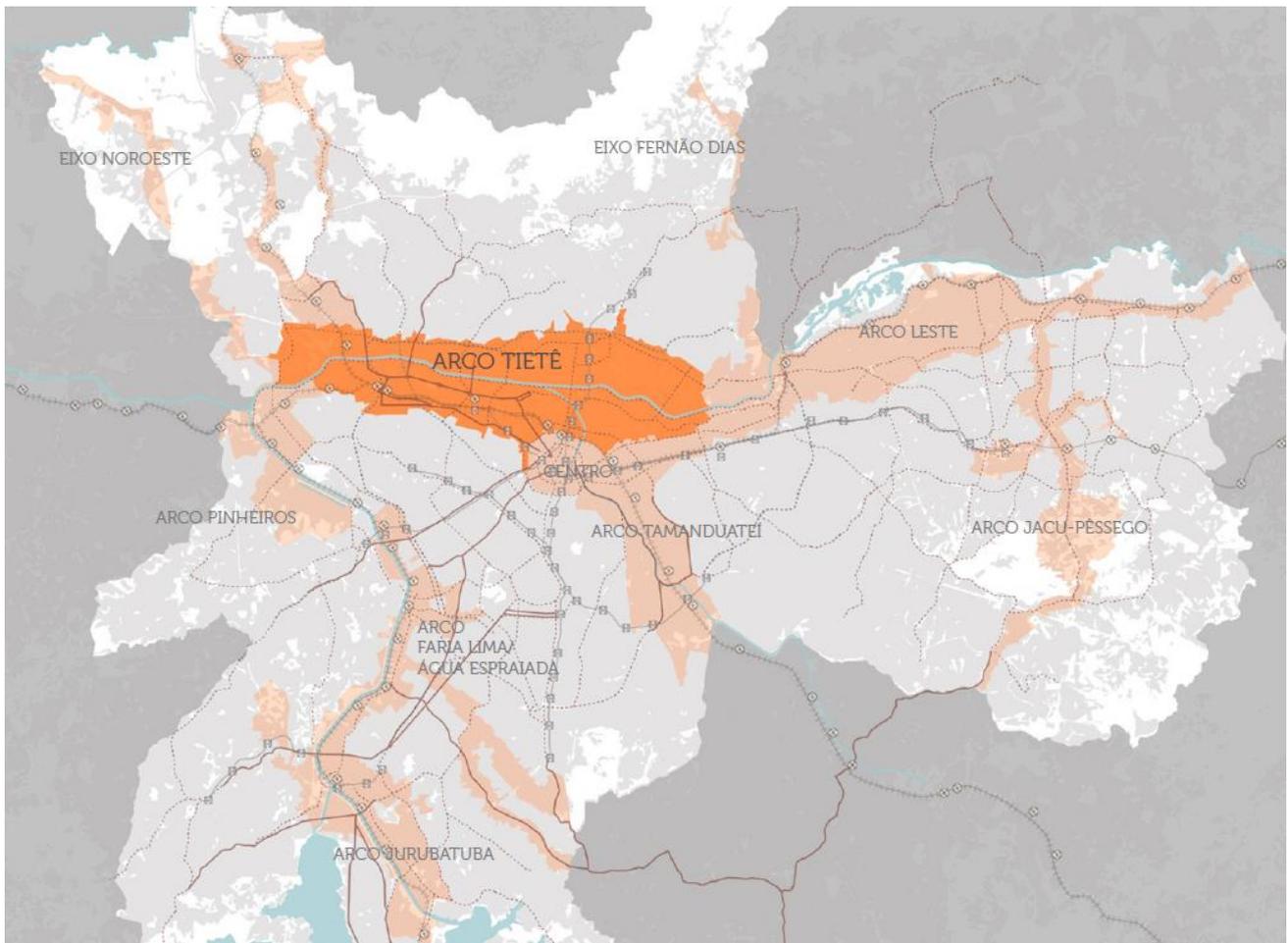


Fig.05: Setores da MEM e perímetro do Arco Tietê (acima); perímetros das AIU Lapa (amarelo), Centralidade da Metrópole (vermelho) e Apoios Urbanos (roxo). Fonte: SMDU, 2016.

A lógica de organização dos sistemas de planejamento de ambas as cidades, apesar das especificidades locais, apresenta muitas similaridades: em Medellín, as AIE se colocam como espaço privilegiado para propostas em escala intermediária, articulando o plano com os projetos de espaços públicos e privados. Em São Paulo, a MEM é conceituada como uma área que articula as dimensões metropolitana e local. A importância da *AIE MEDRío* e do *PIU Arco Tietê* como projetos âncora para a transformação urbana vislumbrada pelo POT e pelo PDE aproximam as estratégias de planejamento de ambas as cidades, ainda que em termos conceituais.

3. Instrumentos urbanísticos e seus desdobramentos interescalares: do plano ao projeto urbano

A noção de “projeto de projetos” exemplifica duas características importantes dos instrumentos urbanísticos desenhados para a condução das intervenções. A primeira diz respeito aos desdobramentos interescalares necessários para instrumentos como o *PP* e a *AIU*, visto que ambos conduzem uma transição entre o plano e projeto, combinando elementos de ambos. A segunda corresponde ao fato de que tanto o *PP* quanto a *AIU* manejam dispositivos e parâmetros urbanísticos capazes de articular a implementação, gestão e financiamento das intervenções.

Ou seja, essa transição de escalas e a complexidade inerente ao processo de implantação levam à necessidade de uma estrutura interdisciplinar desses projetos, que passam a combinar modelagens urbanística, jurídica e econômica, de maneira que as estratégias de transformação sejam suportadas por mecanismos de financiamento e que sejam organizadas as formas de participação das iniciativas públicas e privadas no longo prazo.

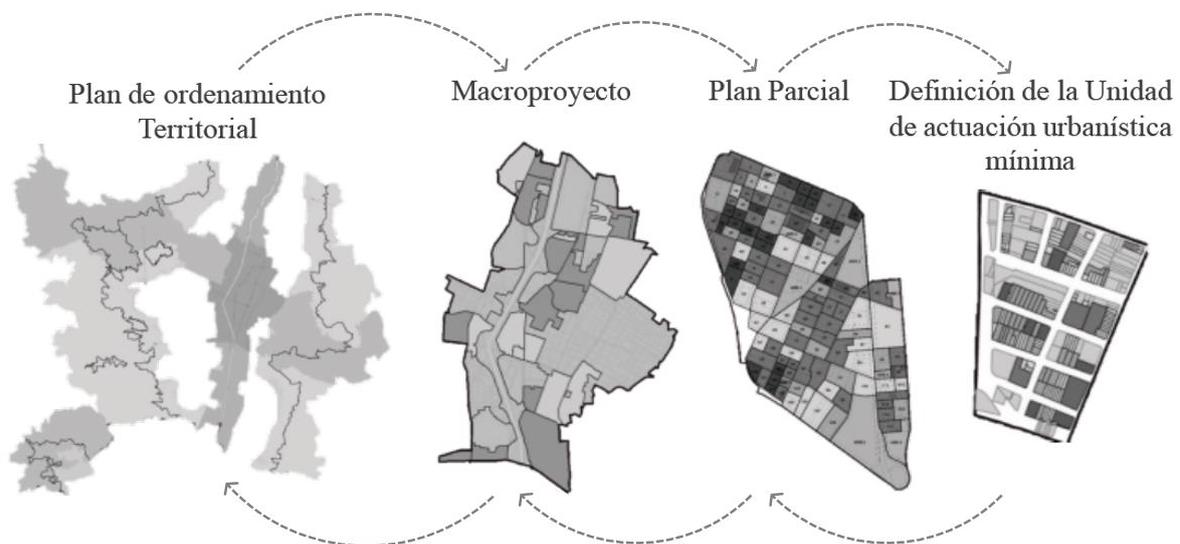


Fig.06: Desdobramento de escalas entre o POT e as UAU em Medellín. Fonte: Alcaldía de Medellín, 2015.

Como tratam de propostas de remodelamento do espaço urbano, o *PP* e a *AIU* apresentam um escopo de intervenções, com diretrizes de expansão viária e de mobilidade, de ampliação das áreas verdes e de implantação de equipamentos públicos. Essas intervenções são combinadas com uma nova distribuição do potencial construtivo a partir da configuração dos parâmetros edíficos nos lotes inseridos nos perímetros de intervenção.

O manejo desse potencial construtivo, ancorado no programa de intervenções, é peça central nesses projetos, visto que se trata de instrumentos baseados na captura da valorização imobiliária, ainda que a partir de mecanismos distintos: o *reajuste de terras*, no caso do *PP*, e a *outorga onerosa do direito de construir*, na *AIU*. Nos dois casos, os instrumentos urbanísticos adotados desenharam estratégias para se angariar áreas públicas e recursos para implementação do programa de intervenções.

Os instrumentos estão inseridos em uma longa tradição latino-americana de regulação urbanística. A experiência colombiana de renovação dos marcos regulatórios urbanísticos, reconhecida internacionalmente, trouxe instrumentos que criaram possibilidades de articulação dos atores que incidem na produção do espaço, contribuindo para a regulação do financiamento dos projetos urbanísticos. O Artigo 73 da Lei de Desenvolvimento Territorial 388 de 1997, por exemplo, confere ao poder público o direito de participar dos incrementos de valor da terra. Ele especifica três fontes desses benefícios: a conversão de solo rural em solo urbano; o estabelecimento ou alterações de zoneamento de usos urbanos; e a autorização de um maior aproveitamento do solo em edificação, elevando sua densidade construtiva. A lei inclui uma série de

dispositivos e instrumentos, desde os quais destaca-se a possibilidade de usar *reajuste de terras* em PP (Smolka, 2014, p. 14–15).

O reajuste de terras consiste em instrumento urbanístico no qual perímetros de diferentes titularidades são lembrados para seu posterior reparcelamento, originando melhorias urbanísticas – como áreas públicas e a implantação de equipamentos. Nos PP, o mecanismo é realizado a partir das *Unidades de Actuación Urbanística (UAU)*, quando os proprietários correspondem a pelo menos 51% da área, sendo os demais proprietários sujeitos aos processos de alienação voluntária ou expropriação. Para o perímetro da UAU são calculados os custos de urbanização (cargas) e os benefícios decorrentes das melhorias urbanísticas, métrica que recalibrará o percentual de participação de cada proprietário na configuração final dos imóveis.



Fig.07: Planos de intervenção dos sistemas de áreas livres do Macroprojecto Río Sur (acima); Desdobramento do Macroprojecto em um PP e sua subsivisão em 56 UAU. Fonte: Alcaldía de Medellín, 2015.

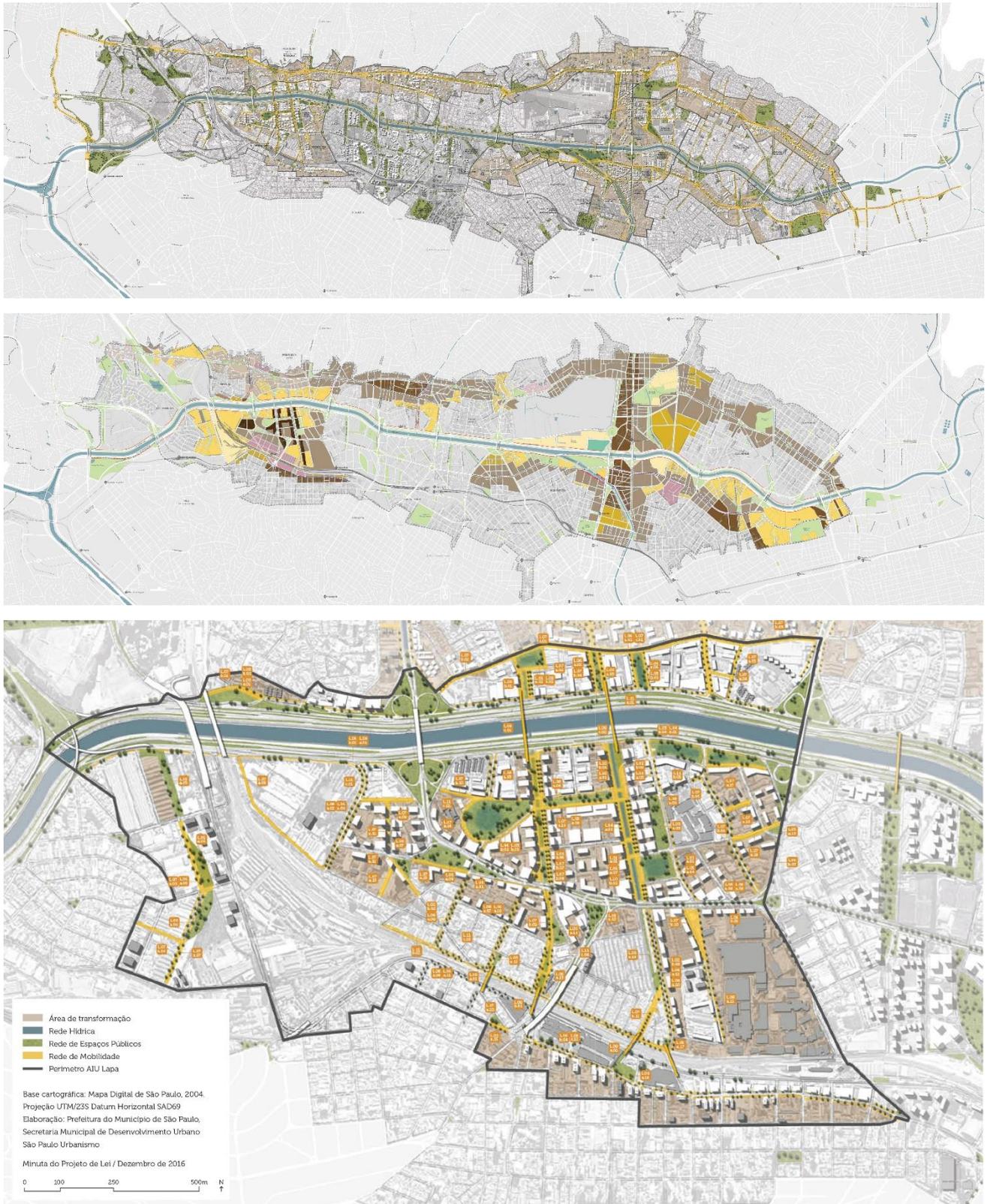


Fig.08: (i) Planos de intervenção; (ii) parâmetros urbanísticos e (iii) ampliação da AIU Lapa do PIU Arco Tietê. Fonte: SMDU, 2016.

No caso brasileiro, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) consolidou uma série de instrumentos que vinham sendo amadurecidos e aplicados em diversas cidades, inclusive em São Paulo, e que convergiam os debates da agenda da reforma urbana. Também reconhecido internacionalmente pela abrangência e complexidade de instrumentos, o Estatuto ofereceu uma série de mecanismos e dispositivos que poderiam ser incorporados aos planos diretores municipais, abrindo a possibilidade de se desenhar planos

e projetos com base na noção de *função social* da cidade e da propriedade. Dentre os instrumentos regulamentados, destacam-se a Operação Urbana Consorciada, já bastante discutida em São Paulo (e que originou a AIU no PDE vigente) e a outorga onerosa do direito de construir.

A outorga onerosa do direito de construir consiste em um instrumento urbanístico no qual o potencial construtivo adicional de um lote é alienado, uma vez acessado por determinado empreendimento imobiliário. O potencial construtivo adicional consiste na área construída que ultrapassa o limite do potencial construtivo básico, que em São Paulo corresponde a uma vez a área do próprio lote. Os preços do potencial construtivo adicional são tabelados pelo Município e os recursos são destinados a um fundo municipal dedicado ao investimento na elaboração e implementação de planos, programas e projetos urbanísticos decorrentes do planejamento municipal. No caso da AIU, a outorga onerosa do direito de construir é aplicada aos imóveis de seu próprio perímetro, sendo os recursos dedicados à execução do seu plano de intervenções.

Embora as estruturas do *Macroprojecto Río Sur* e do *PIU Arco Tietê* apresentem muitos pontos de contato, como a reorganização das conexões transversais ao rio e a construção de um sistema de áreas livres, a lógica de implementação é bastante distinta, por conta da utilização do reajuste de terras e da outorga onerosa. No caso colombiano, a subdivisão dos 13 *PP* em diversas *UAU* demonstra a tentativa de delimitar a implantação das melhorias urbanas na medida em que avancem os processos de parcelamento, apostando na fragmentação do problema no tempo. No caso brasileiro, as 3 AIU que formam o *PIU Arco Tietê* apresentam mecanismos independentes de alienação no potencial construtivo e utilização dos recursos em seus programas de intervenções. Ou seja, em ambos, o tempo de implementação das intervenções públicas é um desafio complexo, visto que dependem fortemente da atuação do setor privado – seja para a adesão ao parcelamento da *UAU* ou para a efetiva transformação imobiliária e compra de potencial construtivo adicional, no caso das AIU.

O tempo de implementação desses projetos coloca em perspectiva a efetividade da consolidação de um sistema de espaços públicos, implantado mediante aplicação do reajuste de terras e da outorga onerosa, e capaz de suportar a ocupação urbana e criar a relação das partes da cidade com o todo do território metropolitano.

Na experiência colombiana, um balanço realizado pelo Consejo de Medellín em 2019 resume alguns problemas estruturais enfrentados: em primeiro lugar, nota-se que não foi possível, nesses 20 anos desde o 1º POT, dirigir o crescimento da cidade pelo adensamento ao longo do rio. A cidade continuou crescendo em direção às suas ladeiras e bordas. No caso brasileiro, passados 20 anos desde a aprovação do PDE-2002, pouco se fez, efetivamente, para transformar a planície fluvial do Rio Tietê, sendo que nenhum dos projetos apresentados chegou a ser aprovado e posto em prática.

Paralelamente a essa frustração das aspirações urbanísticas estruturantes da cidade, incorporadas na figura dos POTs e dos PDEs e de seus impactos na estrutura metropolitana, Medellín levou adiante intervenções específicas e pontuais junto ao rio, embora desconectadas do arcabouço urbanístico, econômico e jurídico oferecido pelos instrumentos urbanísticos citados.

4. Considerações finais: Parque del Río Medellín, um fragmento do todo

Em 2012 a Prefeitura de Medellín, por meio da Empresa de Desenvolvimento Urbano de Medellín (EDU), e a Sociedade Colombiana de Arquitetos, abriu um concurso público internacional para o Projeto Preliminar Urbanístico, Paisagístico e Arquitetônico do Parque del Río Medellín. Este projeto deveria contemplar a oferta de espaço público e instalações de serviços para recreação e cultura, paisagismo e reordenamento de infraestrutura, melhoria e integração de recursos ambientais no sistema de espaço público, além de vislumbrar a promoção da renovação urbana e redensificação de áreas urbanas. Ao promover o regresso ao rio como referência da cidade, visou alçar sua recuperação como um gatilho para a reabilitação de setores subutilizados ou abandonados. Faria isso, também, articulando o reconhecimento das estruturas do patrimônio histórico da

cidade que são preservadas e expressas no rio e em áreas lindeiras (NAVARRETE HEREDIA; ÁNGEL BERNAL; DONOVAN, 2014, p. 125–129).

A complexa estrutura institucional mobilizada inclui a coordenação do projeto pela Diretoria Administrativa de Planejamento Municipal, responsável por dar as diretrizes para o desenvolvimento do convênio, auditorias e coordenação geral interinstitucional e a EDU, responsável pela gestão dos recursos concedidos pelo município e pela execução dos contratos para o desenvolvimento de estudos e projetos para o Parque. O projeto também contou com a participação da EPM, que deu suporte à tomada de decisão e pactuação em questões de redes domésticas de atendimento; com o Ministério do Meio Ambiente, com a Secretaria de Governo, responsável por orientar e apoiar o projeto em termos sociais; com a Secretaria de Infraestrutura, que conhece as características físicas do corredor multimodal; e, por fim, com a Área Metropolitana do Vale do Aburrá, que oferece suporte em termos de conectividade com o sistema de transporte coletivo.



Fig.09: Áreas implantadas do Parque del Río. Fonte: Alcaldía de Medellín, 2019

O Parque do Rio Medellín deveria ser executado por meio de uma parceria público-privada em três etapas. A primeira, que ocorreu em 2013, incluiu estudos e projetos de setor médio; a segunda e terceira, que foram executadas simultaneamente entre 2014 e 2015, contemplam a construção por obras públicas de algumas áreas do setor médio, bem como outras obras complementares.

Seu exemplo é aqui mobilizado pelo enfoque na área estratégica do eixo do rio Aburrá e seu notável caráter urbano-arquitetônico. Essa proposta deveria promover a integração das diretrizes urbanísticas mais abstratas com a materialização efetiva do espaço público, do paisagismo do Parque e da sua conectividade imediata com o tecido existente. A questão da mobilidade também é um aspecto crucial desse projeto, ao interferir na circulação longitudinal e transversal de veículos, priorizando pedestres e ciclistas ao longo do que seria esse sistema de parques que se estenderia amplamente pelo vale.

Sua existência atual é apenas um fragmento de tudo aquilo que foi vislumbrado. Mas merece destaque por sinalizar algumas potencialidades do projeto – dentro de suas limitações – que hoje figuram tão somente nas expectativas dos planos, ilimitadas e amplamente frustradas.

As experiências do *PIU Arco Tietê* em São Paulo e do *Macroproyecto Río Sur* em Medellín, ambas propostas fortemente conectadas com as diretrizes dos respectivos planos diretores e metropolitanos (PDE e POT) apresentaram, de fato, poucos desdobramentos concretos até o momento. As leituras das experiências reiteram as similaridades nas estratégias de conexão entre plano e projeto, na aplicação de instrumentos urbanísticos – embora com matrizes distintas – e nos impasses no processo de efetiva implementação desses projetos.

5. Referências bibliográficas

- CALDERÓN, F., CASTELLS, M. (2021). *A Nova América Latina*. São Paulo: Zahar.
- DE SOLÁ MORALES, M. (2008). *De cosas urbanas*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- FRANCO, F., HELDT D'ALMEIDA, C., ABREU, G. (2015) *A Macroárea de Estruturação Metropolitana de São Paulo. O projeto urbano como instrumento de transformação do território*. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* (Barcelona), 12, 53-74.
- GONZÁLEZ ESCOBAR, L. (2010). *Ciudad y Arquitectura Urbana en Colombia 1980-2010*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- GONZÁLEZ ESCOBAR, L. (2007). *Medellín, los Orígenes y la transición a la modernidade: crecimiento y modelos urbanos 1775-1932*. Medellín: Escuela de Hábitat-CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- HARVEY, D. (1976). *Trabalho, Capital e Conflito de Classes em torno do Ambiente Construído*. *Espaço e Debates*, 6, 265-295.
- HARVEY, D. (1998). *Condição pós-moderna*. Edicoes Loyola.
- HARVEY, D. (2012) *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Verso.
- JARAMILLO, J. (2015). *El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014: um modelo territorial para la intervención estratégica*. VII SIIU, p.17, jun.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular.
- MEYER, R., GALVÃO, R., LONGO, M. (2015). *São Paulo e suas escalas de urbanização. Cidade, metrópole e macrometrópole*. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* (Barcelona), 12, 07-31.
- MEYER, R., GROSTEIN, M., BIDERMAN, C. (2003). *São Paulo Metrôpole*. São Paulo: EDUSP.
- NAVARRETE HEREDIA, J., ÁNGEL BERNAL, M., DONOVAN, M. (2014). *Equidad Territorial em Medellín: La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, como motor de transformación urbana*. Medellín: EDU/Alcaldía de Medellín, BID.
- SÃO PAULO, SEMPLA. (2004). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002-2012)*. São Paulo: Editora Senac, SEMPLA.
- SPERA-VELASQUEZ, G. (2018). *La relación entre planificación, renovación, y espacio público: um ejercicio pendiente el caso de Medellín, Colombia*. Tesis de Maestria – Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- WILDEROM-CHAGAS, M. (2018). *Arquitetura para cidades na América Latina Contemporânea: distâncias e aproximações entre São Paulo e Medellín*. Tese de Doutorado, São Paulo: FAU-USP.
- ZOLA, J. (2018) *Várzea do Tietê: projeto e urbanização marginal*. Tese de Doutorado, São Paulo: FAU-USP.
- Decreto Municipal nº 56.901 de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.
- Lei Federal nº 10.257 de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Lei Municipal nº 16.050 de 31 de junho 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.

Projeto de Lei nº 581 de 2016. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana para o perímetro do Arco Tietê e cria as Áreas de Intervenção Urbana Centralidade da Metrópole, Lapa e Apoios Urbanos.