

TESIS DE DOCTORADO

# DE LA NORMA A LA FORMA:

URBANISMO CONTEMPORÁNEO  
Y LA MATERIALIZACIÓN DE LA CIUDAD

ELIANA ROSA DE QUEIROZ BARBOSA

**Premio Internacional de Tesis  
de Investigación 2017**

Transformación Urbana.

Densidad Habitacional y Ciudad Compacta

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES  
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD  
FACULTAD DE ARQUITECTURA



**DE LA NORMA**

---

**A LA FORMA**

URBANISMO CONTEMPORÁNEO Y LA  
MATERIALIZACIÓN DE LA CIUDAD



# DE LA NORMA

---

# A LA FORMA

## URBANISMO CONTEMPORÁNEO Y LA MATERIALIZACIÓN DE LA CIUDAD

**Eliana Rosa de Queiroz Barbosa**

Primer lugar. Tesis de Doctorado Premio Internacional  
de Tesis de Investigación 2017.

Transformación urbana: Densidad habitacional y  
Ciudad compacta.

Universidad Nacional Autónoma de México  
Coordinación de Humanidades  
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

México 2018



*De la norma a la forma*  
*Urbanismo contemporáneo y la materialización de la ciudad*  
Eliana Rosa de Queiroz Barbosa

Primera edición electrónica 2019.

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
[www.unam.mx](http://www.unam.mx)

Coordinación de Humanidades  
Circuito Mario de la Cueva s/n  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán.  
c.p. 04510, Ciudad de México  
[www.coord-hum.unam.mx](http://www.coord-hum.unam.mx)

Facultad de Arquitectura  
Circuito Interior s/n  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,  
c.p. 04510, Ciudad de México  
[www.arquitectura.unam.mx](http://www.arquitectura.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad  
República de Cuba, núm. 79,  
Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc  
c.p. 06010, Ciudad de México  
[www.puec.unam.mx](http://www.puec.unam.mx)

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores  
[www.infonavit.org.mx](http://www.infonavit.org.mx)

Graciela Chávez Olvera  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES PUEC-UNAM

Asdriel Téllez  
DISEÑO DE PORTADA

Elizabeth Vargas López  
DISEÑO EDITORIAL Y FORMACIÓN TIPOGRÁFICA

Margarita Marroquín Parducci  
CORRECCIÓN DE ESTILO

ISBN: 978-607-30-1523-3

Derechos reservados conforme a la ley. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito del titular de los derechos de esta edición.

Hecho en México / *Made in Mexico*

## PREMIO INTERNACIONAL DE TESIS DE INVESTIGACIÓN 2017: TRANSFORMACIÓN URBANA. DENSIDAD HABITACIONAL Y CIUDAD COMPACTA.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) está comprometido con la generación de conocimiento en materia de vivienda social. El objetivo es promover la calidad de ésta, su entorno y el bienestar de las comunidades bajo un enfoque de desarrollo sostenible, con lo cual contribuye a incrementar el patrimonio y calidad de vida de los derechohabientes.

Por lo anterior, a través del Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible (CIDS), el INFONAVIT desarrolla estrategias de mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y la sostenibilidad de su hábitat mediante la vinculación con la academia, por lo que desde 2013 se ha trabajado conjuntamente con la Facultad de Arquitectura y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para convocar al Premio Internacional de Tesis de Investigación, esfuerzo que busca estimular a los estudiantes de posgrado tanto de México como de otros países, para que desarrollen proyectos de calidad orientados a resolver la problemática que presenta la vivienda social en el siglo XXI.

El Premio Internacional de Tesis de Investigación 2017: “Transformación urbana. Densidad habitacional y ciudad compacta”, tiene como objetivo reconocer las mejores tesis de maestría y doctorado que propongan estrategias de análisis sobre problemas relacionados con la vivienda social, las condiciones de habitabilidad, y que contribuyan a diseñar innovadoras políticas públicas en materia de densidad urbana.

En esta ocasión se inscribieron un total de 61 tesis de posgrado –39 en la categoría de maestría y 22 en la categoría de doctorado– procedentes de diferentes universidades internacionales y centros de investigación: Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Rosario, Argentina; Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia; Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad Presbiteriana Mackenzie/University of Leuven, Brasil; Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile; Universidad de Pamplona y Universidad Pontificia Bolivariana de Colombia; Universidad Central del Ecuador; Universidad de Texas, en Austin, y Massachusetts Institute of Technology, EE.UU.; Universidad de Alicante, Universidad de Sevilla, Universidad Politécnica de Madrid, Univer-

sidad Autónoma de Madrid y Universidad Zaragoza, España; University College London, London School of Economics and Political Science, Newcastle University, Reino Unido; National Graduate Institute for Policy Studies, Japón; IHS Institute for Housing and Urban Development Studies, Erasmus University Rotterdam, Países Bajos.

Por parte de nuestro país participaron la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, Universidad de Guadalajara, Colegio de Chihuahua, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad de Colima, Universidad de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, El Colegio de Michoacán A.C., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Unidad Pacífico Sur, Universidad De La Salle Bajío, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto Politécnico Nacional.

El jurado calificador del Premio estuvo conformado por el arquitecto Marcos Mazari Hiriart, director de la Facultad de Arquitectura de la UNAM; los doctores Peter Ward de la Universidad de Liverpool de Reino Unido, Diane E. Davis de la Harvard University, y Francisco Sabatini de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y el arquitecto Armando T. Hashimoto Hongo, Gerente del Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible del Infonavit.

Los principales temas que abordaron los participantes fueron la vivienda y su entorno ambiental, social, económico, cultural y sus condiciones de habitabilidad, a través de trabajos de investigación que presentan aportes significativos. El jurado calificador evaluó las tesis con base en los siguientes criterios: contenido y estructura, marco teórico y técnicas de investigación y contribución a este campo de conocimientos. También se consideraron aspectos formales como la capacidad argumentativa, la claridad en la exposición y la adecuada redacción.

Las tesis ganadoras contribuyen ampliamente al conocimiento y la reflexión sobre las condiciones de la vivienda y la habitabilidad que prevalecen en las ciudades, asentamientos humanos y regiones en las que se localizan. Asimismo, destacan la importancia de las políticas públicas que no sólo busquen disminuir el déficit habitacional, privilegiando criterios financieros que garanticen la calidad de la vivienda y el espacio público, sino que promuevan la participación de la ciudadanía y sus organizaciones sociales para garantizar la sostenibilidad.

Lic. David Penchyna Grub  
*Director General*

*Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*

*Ciudad de México, agosto de 2018.*

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	11
PRESENTACIÓN.....	15
INTRODUCCIÓN.....	19
CAPÍTULO I Mediciones conceptuales.....	33
La perspectiva de la producción social del espacio urbano: resultados materiales.....	34
Urbanismo, materialidad y materialización: una introducción.....	44
1.2.1. El enfoque metodológico: la constante noción de los proyectos urbanos.....	60
1.2.2. Enfoque teórico: El campo de la morfología urbana.....	78
De la norma a la forma: enmarcando la materialización.....	91
CAPÍTULO II Ocupando la llanura aluvial el río, el ferrocarril y las carreteras.....	105
La llanura aluvial como paisaje urbano.....	106
El ferrocarril como imagen de apoyo para la industrialización.....	113
La carretera como una armadura que estructura la metrópolis.....	128

El “reto de la planeación” sustituyendo al urbanismo.....	141
El paisaje contemporáneo: Un fragmento de fragmentos .....	155
 CAPÍTULO III La materialización contemporánea	
abordando el fragmento .....	191
Materialización contemporánea en São Paulo:	
¿Navegando con instrumentos?.....	194
El Plan Estratégico 2002-2012.....	214
Consortio de operaciones urbanas - diseño urbano y financiamiento.....	219
Operaciones urbanas y el urbanismo condicional.....	235
Operación Urbana Água Branca - OUAB .....	235
Estrategias de diseño urbano para OUAB.....	245
Materialización de la OUAB .....	276
 CAPÍTULO IV Materialización una alegoría de la producción del espacio.....	287
Figuras conceptuales formales:	
figura, armadura y fragmento.....	288
Figuras conceptuales de proceso: definición, inducción e improvisación.....	296
La materialización de la operación urbana de Água Branca: los espacios para proyectos (urbanos) y el (papel del) diseño urbano .....	306
Notas.....	313
Referencias .....	327
Índice de figuras .....	335

# AGRADECIMIENTOS

---

Escribir una tesis es un proceso largo, para algunos más largo que para otros, y durante él producimos conocimiento y juntamos gratitud.

Durante mi proceso, fui estudiante de tres instituciones diferentes, enseñé en cuatro, viví en tres países diferentes. Conté con la ayuda de una larga lista de personas, más de lo que me puedo dar cuenta, y estoy agradecida sinceramente con ellos.

Tomando el riesgo de olvidar a alguien, hago hincapié en una lista de instituciones, grupos y personas que fueron muy importantes para lograr la terminación de este trabajo.

Primero, agradezco a mis supervisores, Nadia Somekh y Bruno De Meulder, por la confianza, el apoyo y por las innumerables contribuciones.

Agradezco a la Universidad Mackenzie por la iniciativa de perdonar la matrícula a todos los candidatos al doctorado durante el segundo semestre del 2012, lo cual hizo posible que esta y muchas tesis se realizaran.

Al profesor del programa de doctorado de Mackenzie y a los colegas del grupo de investigación “Verticalización, Proyectos Urbanos e Inclusión Social”, especialmente a Dulci, Bruna y Carolina. Fueron indispensables.

A los colegas del Doctorado en Arquitectura en Mackenzie, especialmente a Yara, Silverio y Larissa, por compartir las muchas

dudas de alguien que comienza un proceso de investigación sin saber cómo terminará; y a Viviane, Janaina y Cintia, quienes ya eran amigas pero se hicieron colegas.

Al programa BABEL, que permitió la pasantía de doctorado en Portugal, a la profesora Teresa Andresen por su orientación, y a mis colegas y profesores del Programa de Doctorado en Arquitectura del Paisaje de la Universidad de Porto y la Universidad de Lisboa. Fue un privilegio pasar un año con ustedes. Agradezco especialmente a Ana Beja, quien siguió compartiendo sus opiniones conmigo, dadas las coincidencias de la vida.

Al programa Fórmula Santander, el cual permitió la estancia de investigación en Leuven.

A los colegas, profesores y estudiantes de Leuven, especialmente a Maritza, por su compañía desde la Maestría en Asentamientos Humanos y a los estudiantes del STUDIO SP I, II y III y al Estudio de Paisajismo y Urbanismo MAHS MAUSP. Con ustedes, aprendí más de lo que enseñé. También tengo que mencionar a Margarita, Wim, y Ceci, por su apoyo con los aspectos técnicos de la predefensa.

A los colegas y estudiantes de Uninove, Mackenzie y Fiam-Faam, quienes ayudaron a construir la reflexión hacia el urbanismo y la importancia del Diseño Urbano para la materialización de las ciudades.

Al Instituto Lincoln de Política de Tierras, por su participación en el curso de proyectos urbanos en Caracas, en el Seminario de Instrumentos Urbanos Destacados en Quito y el Seminario de Tesis en Buenos Aires. Agradezco especialmente los comentarios de Fernanda Furtado, los cuales me ayudaron a dirigir la tesis, a encontrar pares en el discurso.

A los entrevistados, por compartir sus conocimientos y experiencia sobre mi tema y objeto de estudio, aportando contribuciones esenciales.

Más allá de los contactos profesionales, agradezco a Débora Sanches, ¡tuve tanta suerte de encontrarte! Portugal no sería posible si no hubiera sido por tu compañía.

A Patricia y Alberto, quienes, cada uno a su manera, eran mi familia mientras estuve fuera de casa.

A Patricia también le debo muchas horas que dedicó a mis textos, a intercambios de opiniones y a reflexiones sobre los diferentes temas y significados del urbanismo.

A Chico y Renan, por su generosidad. Nunca los olvidaré.

A mis amigos y familiares, a quienes siempre agradezco su paciencia en mi ausencia. Estar lejos, incluso cuando estaba cerca, no fue fácil, por lo tanto, les agradezco sinceramente su comprensión.

Finalmente, le agradezco a mi hermano, que incluso sin darse cuenta me siguió en mi trabajo de campo; y a mi padre, por su apoyo incondicional. Siempre.



# PRESENTACIÓN

---

Este trabajo comenzó en agosto de 2012, con la discusión contemporánea sobre proyectos urbanos y la evaluación crítica de instrumentos promovidos por el Estatuto de la Ciudad (2001), así como con su impacto en la producción y reproducción del espacio físico, conceptualmente entendido como forma urbana y paisaje urbano –de las ciudades brasileñas contemporáneas.

La tesis se aleja de una perspectiva optimista hacia estos instrumentos, especialmente si se compara con las políticas y regulaciones urbanas tradicionales, al ver sus potenciales que aquí me propongo explorar. Esta postura se debe en parte a las interacciones con investigadores de otros contextos, interesados en estudiar y reconocer los mecanismos de producción y financiación del espacio urbano brasileño. Observar este movimiento intelectual en busca de soluciones brasileñas, especialmente en lo que respecta a las operaciones urbanas, era muy importante y con seguridad influyó en la elección del tema y los objetivos de esta tesis.

Este trabajo también se inserta en el rango de investigación que buscan calificar el espacio urbano de las ciudades brasileñas, realizando un análisis crítico del resultado del desarrollo urbano contemporáneo, orquestado por los instrumentos mencionados anteriormente, en un contexto de expansión económica, cuestionando el rol real y potencial del urbanismo y sus instrumentos,

como el proyecto urbano y las estrategias de diseño urbano, en esta coyuntura.

La motivación para comenzar se dio por un lado por la ausencia de una escala de acción intermedia, entre el plan maestro abstracto y la actividad inmobiliaria, muchas veces predatoria, la ausencia de estrategias de diseño urbano en las transformaciones urbanas y algunas características de la tipología contemporánea materializada más común en São Paulo, la comunidad cerrada de gran escala, vastos enclaves que contribuyen a la fragmentación de la ciudad. Por otro lado, esta tesis cuestiona el papel (o los posibles papeles) del urbanismo como una disciplina en la contemporaneidad, sus límites, pero también sus posibilidades en el contexto brasileño.

Se pueden reconocer movimientos cíclicos en la historia, a través de los cuales uno puede entender que en momentos de gran transformación surgen reinterpretaciones. Así como a principios del siglo xx, el paso del siglo xx al siglo xxi está marcado por el entrelazamiento de amplios cuestionamientos, revisiones conceptuales, una búsqueda de nuevos métodos y una revisión constante de las prácticas en curso.

El pasado no era diferente. El São Paulo de principios del siglo xix vivió un momento de transformaciones. El papel de la ciudad había cambiado, su paisaje se estaba transformando rápidamente, llevando a una proliferación de ideas y proyectos, revisando modos de expansión urbana, códigos de construcción, estándares municipales, reglas de adjudicaciones, entre otros (Campos, 2002b), un movimiento intensivo que culminó en Plano de Avenidas (1930), el primer plan previsto para toda el área urbanizada de la metrópoli en ciernes.

Los temas contemporáneos son, sin embargo, distintos pero no por ello menos importantes, como la reactivación de la escala humana de la ciudad, la reorganización de flujos con demandas urgentes de movilidad, la recuperación de la práctica del diseño urbano y la escala local del urbanismo.

Este trabajo se inserta en un momento de grandes incertidumbres y de pocas rupturas, por lo que es una contribución en un ámbito que debe expandirse y explorarse.

Toda investigación que intenta comprender y explicar la contemporaneidad, o un pasado muy reciente que carece de sedimentos históricos, está constantemente siendo impulsada por los acontecimientos del presente. Este trabajo no es la excepción. La coyuntura de São Paulo hoy en día (junio de 2016), hablando del urbanismo como una disciplina y de las políticas urbanas como el instrumento de su institucionalización, ya no es lo que era cuando comencé. Afortunadamente, por ahora, la coyuntura es más favorable a las discusiones teóricas y a cambios paradigmáticos para el urbanismo y a la recuperación del diseño urbano como un instrumento para lograr una transformación cualitativa del paisaje urbano de la ciudad. Este cambio se debe al aumento de las demandas de la sociedad civil por una ciudad más humana y democrática –cuya mayor expresión se dio en las manifestaciones de junio de 2013– y al cambio de orientación política en el ámbito municipal, que, hasta el día de hoy, presenta apertura para promover cambios significativos en las políticas urbanas y la estructura física de la ciudad.

La revisión del plan maestro (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2014) podría significar un cambio importante en el paisaje urbano de São Paulo, inducir a la materialización de nuevas tipologías e influir en la transformación de los instrumentos urbanísticos en una perspectiva más amplia. Sin embargo, la materialización de sus propuestas solo podrá evaluarse en el futuro.

A pesar de no analizar eventos recientes –el cronograma propuesto es en diciembre de 2013, cuando se aprobó la Consorcio de Operación Urbana Água, Ley nº15.893/2013–, este trabajo se presenta como base para futuros análisis y propuestas, ya que conceptualmente debate los mecanismos de producción del espacio urbano, cuyos resultados han desencadenado mucha conmoción hacia el cambio por parte de la sociedad civil. Espero, por lo tanto, contribuir con una pieza más de la interpretación caleidoscópica del paisaje urbano de São Paulo.



# INTRODUCCIÓN

---

La reciente experiencia del proceso de desarrollo urbano, la producción y reproducción del espacio urbano observado en las ciudades contemporáneas está marcada por la difusión de la ocupación del territorio y su consecuente fragmentación (Solà-Morales, 2003; Secchi, 2006; Ascher, 2010). La ausencia de linealidad, regularidad y continuación se observa con todas sus consecuencias espaciales y las ciudades encuentran en su fragmentación –figura en la cual distintas y contradictorias interpretaciones se encuentran– su principal unidad de intervención.

El enfoque del urbanismo contemporáneo trata con el fragmento como el medio principal de la materialización de la disciplina. Para lograr esto, la figura del proyecto urbano se evoca frecuentemente para contraponer las propuestas totalitarias, unitarias y funcionalistas del urbanismo modernista (Ascher, 2010; Secchi, 2012) y generalmente presentándose en forma de un plan maestro integral. El enfoque contemporáneo cambia el orden de las acciones propuestas, partiendo del elemento en sí mismo, del fragmento y de lo que puede significar para el conjunto.

Este enfoque se da con la elaboración de visiones y escenarios, proyectos de la ciudad como proyectos de la sociedad (De Meulder *et al.*, 2006), como convenios colectivos, pactos entre diferentes actores, adaptables a nuevas demandas y coyunturas flexibles, cons-

tantemente en ajuste a transformaciones suscitadas por la tecnología (Ascher, 2010).

Esta discusión teórica y principalmente eurocéntrica sentó las bases para un proceso de materialización de la ciudad a través de proyectos urbanos, aunque en contextos diferentes a los europeos, sin relacionarse con las actualizaciones funcionales e infraestructurales y las discusiones sociales sobre el “proyecto de la ciudad” como “proyecto para la sociedad” en cuanto a estas experiencias observadas. A lo largo de la primera década del siglo XXI, los discursos vacíos proliferaron, como señala Bourdin (2011), desde lo que el autor llama urbanismo neoliberal, en el que prevalecen conceptos vagos.

Grabadas por discontinuidades consecutivas y una modernidad anómala (Martins, 2008), en la cual el desarrollo se concibe como aliado a la tradición, coexistiendo con la informalidad e incorporándola a sus aspectos materiales, espaciales, procesuales y económicos, las ciudades brasileñas pasan por las transformaciones contemporáneas en una manera muy particular, distinta la de los países centrales. En Brasil, la modernidad arquitectónica y urbanística de las guerras intermedias se copió y adaptó simbólicamente a las latitudes más bajas a lo largo de la primera mitad del siglo XX sin abordar los problemas estructurales de los medios de producción y la organización socioespacial (Reis, 1968; Campos, 2002b), percibida en los países centrales desde el siglo XVIII (Bauman, 1987).

Los modos de producción del espacio urbano brasileño están bien documentados y descritos por el cuerpo de conocimiento político económico, dentro de lo que vale la pena mencionar las interpretaciones de Singer (1973), Vainer, Arantes y Maricato (2000). Queiroz (2011) también contribuye al describir cómo la economía política se relaciona con las políticas urbanas contemporáneas en la actualidad.

Así, partiendo de diferentes procesos y políticas, la experiencia del urbanismo contemporáneo en Brasil, a pesar de la mimética, ya que se apropia y traduce conceptos e instrumentos, es distinta en su materialización, ya que parte de diferentes preexistencias y procesos,

los cuales son particulares de estas ciudades, si se comparan con los procesos observados en los contextos en los que surgieron estos instrumentos.

Es sobre esta particular experiencia contemporánea de urbanismo que la presente investigación intenta abordar, enmarcado aquí como urbanismo condicional, en el que muchas veces la materialización está condicionada a la adhesión individual de los actores privados, lo que generalmente logra resultados parciales.

El tema de la tesis –el urbanismo contemporáneo, los proyectos urbanos y la materialización de las ciudades brasileñas– involucra una serie de premisas.

La tesis parte de la comprensión de que el urbanismo es una disciplina pragmática, la cual apunta a transformar intencionalmente, alterar, una situación urbana en curso y no deseada, a un estado futuro deseable, por medio del proyecto como un instrumento metodológico. Esta definición es esencial cuando se trata de la dimensión instrumental del urbanismo, para ser explorada en la tesis.

Los tiempos contemporáneos se refieren a la situación actual, al tiempo actual, que para algunos autores (Hobsbawn, 1995) comenzó a finales de la década de 1980, en que convergen hechos históricos, como la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, y procesos emergentes, como una aceleración del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la redemocratización de la mayoría de los países latinoamericanos (particularmente relevantes para esta investigación debido a sus grandes impactos), entre otros. El período de tiempo de la investigación se encuentra en las últimas décadas, precisamente entre 1995 y 2013, hitos marcados por la aprobación de las leyes de la Operación Urbana Água Branca (OUAB) y del Consorcio de Operación Urbana Água Branca (OU CAB) en São Paulo.

En el contexto de la presente investigación, la materialización de la ciudad se entiende como la suma de los procesos que implican la planificación, la regulación, el proyecto y la construcción de la ciudad y su forma o formas urbanas resultantes. Es la concretización del

espacio urbano construido a través de normas, procesos económicos y la reproducción de prácticas culturales, en un contexto dado.

Definida como tal, la materialización puede abordar procesos de expansión urbana –en el caso de ciudades con una fuerte presión demográfica o movimientos especulativos– o con transformaciones urbanas, desencadenadas por reordenamientos productivos, actualizaciones de infraestructura y cambios en la dinámica urbana. A pesar de la extrema relevancia de los procesos de expansión urbana en el contexto brasileño, la presente investigación se enfoca en la transformación del paisaje urbano, mediante procesos de reestructuración funcional, ya que los proyectos urbanos europeos han surgido en estos territorios: los vacíos urbanos o el terreno vago (Solà-Morales, 2003) formado por la desindustrialización, y que hoy en día se replica.

Entendiendo la noción de materialización presentada, se vuelve importante abordar la teoría e instrumentos que posibilitan su lectura, que parte de la disciplina del Urbanismo y el campo de la Morfología Urbana, con las nociones de forma urbana y paisaje urbano que actúan como soporte para el análisis.

Hoy en día, las ciudades latinoamericanas están experimentando un momento interesante para la historiografía local del urbanismo, como un período de evaluación y afirmación de las políticas urbanas desarrolladas en las últimas décadas después de la redemocratización, con el objetivo inicial de minimizar sus responsabilidades urbanas, tales como segregación socioespacial y falta de infraestructura básica, materializada en el siglo xx debido a la rápida urbanización, la industrialización incompleta y la masificación de las demandas, reforzada por los regímenes no democráticos (Romero, 2004).

Partiendo de distintas realidades, los conceptos y nociones de urbanismo contemporáneo y proyectos urbanos deben de ser ajustados. Los paradigmas de proyectos urbanos a gran escala, como los proyectos olímpicos de Barcelona (1992) y la Expo de Lisboa de 1998, por citar dos ejemplos emblemáticos para el contexto brasi-

leño, pueden y deben ser revisados para ajustarse a las realidades y experiencias locales.

Cuando hablamos de ciudades brasileñas, es importante resaltar las particularidades de su materialidad y proceso constitutivo –materialización– para concebir instrumentos urbanísticos que superen los riesgos que representan la segregación socioespacial; el enfoque “clientelista” y populista que históricamente ha guiado su política urbana y la provisión de servicios públicos; y la dinámica del mercado hegemónico, el cual socava los objetivos colectivos y las ganancias en el desarrollo urbano.

Así, al utilizar el territorio contemporáneo entre Lapa y Barra Funda como objeto empírico, esta investigación pretende explorar cómo y desde qué premisas conceptuales, instrumentales y formales se materializó la ciudad y, en este proceso de materialización, cuál fue el papel del proyecto urbano.

Contemporáneamente, cuando se trata de procesos de reurbanización y construcción de proyectos urbanos en la ciudad, se utilizan algunos instrumentos urbanísticos, siendo las Operaciones Urbanas el principal instrumento. Concebido desde el comienzo de la década de 1980, el instrumento de operación urbana es, en teoría, el que debería ser responsable de promover las transformaciones locales en áreas específicas de la ciudad, a la vez que apunta a cambios estructurales más amplios.

En este sentido, partimos de la hipótesis de que las operaciones urbanas pueden ser el instrumento que materializa los proyectos urbanos en el contexto brasileño, pero no hasta el momento, ya que aún no están respaldados por estrategias de diseño urbano, sino que promueven redesarrollo de parcela por parcela, sin desafiar la existente estructura de propiedad de la tierra, en un esquema similar a cómo otros instrumentos urbanísticos materializan la ciudad.

Por lo tanto, al analizar la materialización del sitio, esta investigación pretende discutir cómo mejorar el instrumento de las operaciones urbanas y mejorar la noción de proyectos urbanos al

desarrollar estrategias de gobernanza y diseño urbano, de una manera que se adapte al contexto brasileño.

Partiendo de la tesis de que no existe un instrumento urbanístico que coloque el proyecto urbano –y el diseño urbano– como un elemento mediador entre los intereses privados y públicos en las políticas urbanas, afirmamos que un cierto grado de diseño –o definiciones espaciales propias del diseño– es necesario para evitar procesos predatorios en la materialización de las ciudades.

Entendemos que el diseño urbano, no necesariamente concebido exclusivamente por el diseñador, puede promover la mediación entre los diferentes procesos y partes interesadas.

De acuerdo con el enfoque estructuralista de la producción social del espacio urbano, representado aquí por el punto de vista de Gottdiener (1985), el Estado representa intereses dominantes, pero puede llegar a un acuerdo con intereses más amplios si es impulsado por diferentes tipos de coaliciones de las partes interesadas. En este contexto, el proyecto puede ser un elemento mediador, hacia una agenda que no se basa exclusivamente en la lógica del capital, sino que sirve como un medio para llegar a acuerdos de distintas racionalidades. Sin embargo, hoy en día, las regulaciones, tal como lo establece el Estado, cumplen solo con la razón de producción de bienes raíces, en un proceso que excluye cada vez más el diseño urbano del proceso de materialización.

La investigación tiene como objetivo explicar los mecanismos y proponer nuevos enfoques para la materialización de las ciudades brasileñas, mediante una evaluación crítica de los instrumentos urbanísticos que resultan en proyectos urbanos en este contexto, como operaciones urbanas.

Como resultados secundarios, nosotros buscamos:

- Definir materialización como la noción que actúa como puente social en la producción del espacio urbano, enmarcada por los estructuralistas y las condiciones materiales de las ciudades brasileñas.

- Reinterpretar los procesos históricos de materialización del sitio, al elaborar figuras conceptuales formales.
- Explicar la materialización de los instrumentos urbanísticos aplicados al sitio, aplicando las figuras de proceso conceptual de la materialización: definición, inducción e improvisación.
- Evaluar críticamente la materialización de la Operación Urbana Água Branca y los consecuentes intentos de materializar estrategias de diseño urbano bajo su propio marco.

Como objeto, usamos el territorio entre Lapa, Água Branca y Barra Funda, ubicado al norte del ferrocarril, materializado sobre la llanura de inundación del Tietê.

El área está ubicada en la orilla sur del río Tietê, entre Lapa de Baixo y Barra Funda, entre el río canalizado y el ferrocarril. Es parte de la zona oeste de la ciudad de São Paulo, precisamente en Lapre Subprefeitura, con lo que presenta una posición relativamente central en relación con el área metropolitana urbanizada.

Dado su proceso de formación, el área tiene como límite norte la Avenida Marginal Tietê, el Barrio Bom Retiro al este, Vila Anasácio al oeste y las vías del ferrocarril CPTM al sur.

Consiste en una gran llanura aluvial, ubicada entre 720 y 725 m de altitud, la cual alberga las inundaciones del alguna vez serpenteante río Tietê, el cual está desfigurado hoy en día, dadas las modificaciones de sus elementos naturales realizados en nombre de la urbanización, tales como la canalización sistema de drenaje natural, sellado de suelo, alteraciones geomorfológicas y la superposición de infraestructura consecuente (Rodríguez, 1998).

Actualmente, esta llanura está ocupada de manera industrial y logística principalmente (PMSP, 2012), pero mantiene algunas áreas de baja densidad como residenciales y de uso mixto entre la gran escala de bloques industriales. Todavía es principalmente horizontal, pero se encuentra en un proceso de rápida transformación funcional y espacial y en aumento de la verticalización.

Como se encuentra en una llanura de inundación entre el río y el ferrocarril, dos obstáculos urbanos principales, está estructurado de manera diferente en direcciones este-oeste y norte-sur, respectivamente.

Las estructuras norte-sur transponen los dos principales obstáculos, el río y el ferrocarril, presentando una escala metropolitana. Enredan tres ejes principales: (a) el puente Casa Verde, la avenida Doutor Abrahão Ribeiro, la calle José Antônio Muñiz y el viaducto Pacaembu al este; (b) el eje está compuesto por el puente Limão, la avenida Ordem e Progresso, el viaducto Antártica; y (c) el puente Júlio de Mesquita, la avenida Nicolas Boer y la avenida Pompéia.

Los ejes compuestos por la avenida Comendador Martinelli, la avenida Santa Marina, el puente Piqueri, la avenida Ermano Marchetti transponen a Tietê en la parte occidental del sitio; sin embargo, no son ejes que crucen el ferrocarril. En esta porción oeste, la transposición ocurre en un punto intermedio entre los dos puentes, a través del viaducto Comendador Elias Nagib Breim.

El principal eje este-oeste está compuesto por las avenidas Ermano Marchetti y Marquês de São Vicente, finalizadas en la década de 1980, las cuales conectan los barrios de Lapa y Bom Retiro y dividen infraestructuralmente el sitio. La avenida Marginal Tietê, con el conjunto de puentes mencionado anteriormente, es también un importante eje de circulación entre este y oeste, y es la principal interfaz con las autopistas metropolitanas, como Castelo Branco, Bandeirantes y Anhanguera al oeste, y Via Dutra y Airton Sena hacia el este. Combinadas, estas estructuras definen un laberinto infraestructural colocado sobre la llanura aluvial.

La historia del sitio, así como sus geografías físicas, ambientales, económicas y sociales están relacionadas con el desarrollo histórico de la ciudad a lo largo del siglo xx, primero con la sucesiva asignación de fincas, cuando presentaron relaciones estrictas con las estructuras del paisaje y el desarrollo ferroviario. Posteriormente, la adjudicación continuó y se vinculó a la extensión de la infra-

estructura, tales como redes de saneamiento, la canalización del Tietê, sus afluentes y la consecuente expansión de la red vial.

La elección del sitio se vio influenciada por varios factores relacionados con la formación del área, la estructuración y los procesos de desarrollo, así como por su reurbanización contemporánea.

El área es un segmento de la llanura aluvial de Tietê, que ejemplifica un tipo de urbanización específicamente relacionado con el desarrollo industrial, así como con la creciente ocupación de áreas ambientalmente sensibles en la ciudad desde la década de 1960 en adelante.

También se puede referir al sitio bajo continuas transformaciones intensivas y reconversión funcional. Presenta una amplia gama de parcelas infrautilizadas debido a la evasión industrial. Su proceso de formación y características materiales configuran el área como una “periferia interna”, definida por Portas (2007: 82), siendo indefinida, intermedia, un conjunto de lugares olvidados, áreas de reserva, las cuales terminan presentando características clave de espacios periféricos, tales como el estar fragmentado, parecer inacabado, no consolidado.

Finalmente, se presentaron varios proyectos e instrumentos propuestos para la materialización de este territorio a lo largo del siglo xx y se propuso una de las primeras operaciones urbanas de la ciudad en el sitio, la Operación Urbana Água Branca, que fue el primer intento contemporáneo por reurbanizarlo.

Como posee estas características –se formó por la ocupación gradual de la llanura aluvial, ahora se encuentra bajo el proceso actual de reconversión funcional y presenta en su territorio la aplicación de instrumentos urbanísticos contemporáneos y de proyectos contemporáneos– el sitio puede considerarse como un objeto apropiado para discutir las limitaciones y potenciales del urbanismo contemporáneo en São Paulo, el papel de las estrategias de diseño urbano y el análisis crítico de la materialización de la Operación Urbana, como el instrumento legal que promueve las transformaciones estructurales de áreas específicas en la ciudad.

Para analizar las limitaciones y los potenciales del urbanismo contemporáneo en São Paulo, desarrollamos una noción –materialización–, la cual se respalda en figuras conceptuales procesuales que ejemplifican los mecanismos de producción de la ciudad. Estas figuras son: (a) definición, en la cual el resultado formal de la materialización de la ciudad se determina a priori; (b) inducción, en la cual el resultado formal es inducido por diferentes estrategias, pero sin definir previamente sus formas; (c) y, finalmente, la improvisación, en la cual la forma es el resultado de acciones materializadas casuísticas, bajo un orden urbanístico determinado que permite arreglos formales diversos, aleatorios y no predefinidos.

La investigación se inserta en el ámbito de la discusión teórica del urbanismo contemporáneo en América Latina, en sus sentidos pragmáticos y analíticos, agregando contribuciones para las evaluaciones críticas de los instrumentos de intervención urbana. Es una investigación que analiza la eficacia de los instrumentos urbanísticos en su materialización cualitativa.

Por un lado, como menciona Reis (2006), es necesario evolucionar en la comprensión de los tejidos urbanos contemporáneos y evitar las interpretaciones simplificadas e ideológicas, ya que estas impactan y se ven impactadas por las nuevas formas de vivir y experimentar la ciudad.

Por otro lado, Busquets (2006) señala que la aplicación sin restricción de los instrumentos de planificación socialmente aceptados, los cuales en Brasil son requeridos por ley como el Plan Maestro, no siempre es seguida por un análisis cualitativo de su materialización.

Finalmente, la investigación se alinea con el argumento de Solà-Morales (2003), en el sentido de que reconoce que la producción social del espacio urbano en un contexto capitalista está determinada por la relación entre acción y estructura; sin embargo, también puede asumir formas de diversidad cualitativa, las cuales que deben ser progresivamente desentrañadas.

Comprender las diferentes manifestaciones del urbanismo contemporáneo en sus orígenes, así como sus posibles traducciones

locales, puede ayudar en la evaluación de su aplicación, lo que contribuye a mejorar la calidad de la producción del entorno construido de nuestra ciudad.

Esta evaluación tiene el potencial de aportar una nueva contribución teórica que reposiciona la práctica del diseño urbano y las nociones de forma urbana y paisaje urbano en la discusión y práctica del urbanismo en Brasil para aportar a la formulación de nuevas políticas y la revisión instrumentos urbanísticos existentes, a partir de la suma de nuevas categorías analíticas a la discusión teórica de la disciplina en este país. El desarrollo de figuras conceptuales tales como definición, inducción e improvisación podría desencadenar otras investigaciones sobre la materialización como una noción exploratoria de las ciudades brasileñas.

Además, la revisión conceptual de los instrumentos que posibilita proyectos urbanos en Brasil, concretamente de operaciones urbanas, puede contribuir a su mejora, si se toman en cuenta preexistencias, responsabilidades sociales y elementos de estructuración espaciales claros para su materialización, propuestos a partir de estrategias de diseño urbano.

En cuanto a la metodología, la tesis fue elaborada a través de una sucesión de pasos de investigación exploratoria y aplicada. La primera fase de la investigación exploratoria tuvo el objetivo de acercarse al urbanismo contemporáneo, sus materiales y métodos, para explicar el objeto.

Este paso se centró en los aportes históricos, críticos y teóricos del urbanismo contemporáneo, con lo que se contribuye a la formulación de la materialización como noción y de sus figuras conceptuales procesuales.

Posteriormente, el objeto fue abordado mediante investigación aplicada, primero a través de métodos descriptivos y explicativos tradicionales que combinaron documentación indirecta –revisión de literatura, análisis de documentos oficiales, planes, proyectos, material iconográfico– y observación directa –trabajo de campo y entrevistas con los principales actores involucradas en la realización del sitio– con

la reunión y el procesamiento de los materiales que iluminaron la materialización del sitio.

Alineados con las técnicas tradicionales de investigación aplicada, combinamos métodos de urbanismo descriptivo (Secchi, 1992), a través de la producción sistemática de cartografías interpretativas del sitio en su materialidad, trabajo de campo y ensayos fotográficos, lo cual resultó en la creación de las figuras formales conceptuales para interpretar elementos de urbanismo construido, que a su vez explican la materialización del sitio a lo largo del siglo xx.

Posteriormente, los resultados de la investigación aplicada se enfrentaron a las figuras procesuales conceptuales. Así, contemplando la propia construcción del discurso como método, la investigación parte desde la relación dialéctica entre el discurso teórico y la observación empírica como soporte para la construcción de un nuevo enfoque teórico, con lo que apunta a la comprensión sistemática de la materialización como fenómeno, al basarse en nociones teóricas y abstractas.

A partir de los resultados de la observación empírica del objeto, el discurso teórico se revisa y cuestiona haciendo uso de los nuevos hallazgos, para contribuir así a la revisión crítica de la Operación Urbana como instrumento urbanístico.

Así se emprendió la constante confrontación de objeto y referencial teórico, en la cual la materialización sirvió de entrada para acceder, discutir e ilustrar los debates, conceptos y teorías, como base para fundamentar y analizar lo empírico.

La fase de exploración está comprendida por los dos primeros capítulos. En el primer capítulo, mediaciones conceptuales, se pueden encontrar las reflexiones sobre la relación entre la noción de producción social del espacio urbano y el urbanismo contemporáneo, así como los conceptos y nociones que involucran y diferencian el urbanismo contemporáneo y el urbanismo brasileño en la época contemporánea, presentadas como categorías distintas.

Posteriormente, se presentan los métodos y la teoría de la disciplina. Como enfoque metodológico, el proyecto urbano y el diseño

urbano se exponen como las principales herramientas urbanísticas para la materialización del urbanismo contemporáneo. El enfoque teórico, representado por el campo de la morfología urbana, introduce las nociones de forma urbana y paisaje urbano, definidas aquí como parte de sistemas cerrados –en el caso de la forma– y sistemas abiertos –en el caso del paisaje–, enfoques importantes para reflexionar sobre los sistemas en los que se basa la materialización.

Finalmente, se construyó y presentó la noción de materialización, combinando la perspectiva de la producción social del espacio urbano con el enfoque pragmático del urbanismo, a través de las figuras conceptuales procesuales: definición, inducción e improvisación.

El segundo capítulo plantea la forma del objeto empírico al construir una historiografía de su materialidad en que se combinan las propuestas, procesos y su resultado formal-espacial. De esta historiografía surgieron figuras formales conceptuales: (a) la plataforma ferroviaria, (b) la armadura de la carretera y (c) el fragmento de fragmentos, como elementos que estructuran la materialidad contemporánea del sitio, sobre el cual deberían de actuar los instrumentos de reurbanización.

El tercer capítulo trata sobre normas. Expone los instrumentos urbanísticos contemporáneos concebidos para orientar la materialización de proyectos urbanos, y se enfoca en el instrumento de la operación urbana, el primero en ser aplicado en la ciudad con ese propósito. Después de hacer una revisión conceptual del instrumento, el capítulo se enfoca en su aplicación, a través de la experiencia de la Operación Urbana Água Branca.

Al principio, se aborda la regulación de la Operación Urbana Água Branca. Luego, se abordan los intentos consecuentes de materializar estrategias de diseño urbano en el marco de la Operación Urbana Água Branca, y se presenta el reglamento propuesto para el Consorcio Urbano de Operación Água Branca y se confronta con la primera versión de la operación. Cada propuesta se evalúa de acuerdo con las figuras procesuales conceptuales que se ocupan de la materialización.

Finalmente, se presenta la materialización de la Operación Urbana Água Branca, a través de la secuencia de mapas interpretativos que confrontan la adhesión del desarrollo inmobiliario al programa de operación y los desarrollos inmobiliarios materializados en su entorno.

Como resultado, presentamos la explicación de la materialización del objeto y la evaluación del instrumento urbanístico operación urbana, mientras se hace referencia a su resultado formal y su relación con las preexistencias territoriales, en un discurso que señala la necesidad de recuperar el papel del análisis morfológico y el proyecto urbano, basado en estrategias de diseño urbano. Asimismo, se destacan los elementos que definen su materialización, para formatear instrumentos urbanísticos que pueden guiar intervenciones concretas.

# MEDICIONES CONCEPTUALES

---

Este capítulo tiene como objetivo construir el marco teórico, que sirve como la base necesaria para analizar el objeto.

La noción de materialización se presenta como la concreción del entorno construido que se basa en las normas y las prácticas culturales en un contexto dado. Se utiliza para mediar en la noción de producción social del espacio urbano, como enmarca Gottdiener (1997), la literatura del Urbanismo Contemporáneo y el campo de la morfología urbana. En este contexto, la configuración de la ciudad se entiende como un resultado polémico de fracciones conflictivas de las acciones de las clases y los procesos sociales.

El capítulo está organizado en tres partes. Primero, discutiremos la interpretación diferente del urbanismo por medio de la revisión histórica, teórica y crítica de la literatura. Revisaremos los enfoques teóricos y pragmáticos del urbanismo contemporáneo: morfologías urbanas, proyectos urbanos y diseño urbano.

Como señala Waisman (2013), la arquitectura y el urbanismo son campos que carecen de teorización propia, que dependen de teorías creadas en diferentes contextos, que muchas veces no son apropiadas para las condiciones particulares y las prácticas socioculturales brasileñas. Por lo tanto, el objetivo principal del capítulo es construir la noción de materialización desde una perspectiva de urbanismo, basada en figuras conceptuales.

Al unir la discusión entre el urbanismo contemporáneo y sus métodos con la literatura estructuralista sobre la producción del espacio, la materialización surge como una noción que explica cómo la ciudad y sus formas concretas son definidas y moldeadas por normas y regulaciones, así como apropiadas por diferentes actores en procesos improvisados, inducidos o determinados.

Estas figuras conceptuales (improvisación, inducción y definición), una vez combinadas, crean la noción de materialización e interpretan individualmente el rol del proyecto a través de su propio enfoque.

### **LA PERSPECTIVA DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO URBANO: RESULTADOS MATERIALES**

La perspectiva de la producción social del espacio urbano enmarcada por Mark Gottdiener (1997) explica la construcción conceptual de la materialización como una noción. Revela, a través de un método dialéctico, las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales involucradas en los procesos del desarrollo urbano (1) de las áreas metropolitanas contemporáneas.

La explicación del autor se centra en los fenómenos de “desconcentración” (Gottdiener, 1985), los cuales son relevantes para ajustar su lectura (2). El trabajo trata con morfología urbana regional y no tiene intención de explicar formas urbanas específicas de fragmentos de ciudades. Considera la escala general y explica cómo está ocupado el territorio.

Se propone explicar las implicaciones sociales, económicas y políticas de los patrones de desarrollo urbano, lo que incluye la “calidad de la nueva configuración del área de asentamiento” (Gottdiener, 1985: 15) en los fenómenos de dispersión urbana en el contexto norteamericano. Gottdiener disecciona los patrones socioorganizacionales responsables de esta forma, los cuales pueden explicar el proceso de reurbanización de la ciudad guiado por proyectos urbanos en áreas de reconversión funcional en la ciudad central, como el objeto de esta tesis.

Revela las relaciones entre el Estado y la economía de la producción del espacio regional, ampliamente basado en promover la construcción a través de la reurbanización física de los espacios urbanos, actuando en contextos locales y globales, un esquema que se respalda en la ideología del crecimiento (económico).

Gottdiener propone una mirada más cercana a las interacciones entre el Estado y los diferentes actores dentro de contextos locales y globales, así como a la manera en que se refuerzan y representan mediante el uso de planificación urbana, con asentamientos integrados de manera instrumental y jerárquica, a través de acciones de fuerzas sociales sistémicas.

Primero, el autor se concentra en definir la “desconcentración” y el desarrollo regional desigual, y muestra como una de sus consecuencias la reestructuración masiva de áreas en la ciudad central, un fenómeno especialmente importante para esta investigación.

Mientras analiza las relaciones entre el Estado y los procesos capitalistas de producción espacial, el autor demuestra al mismo tiempo que no hay espacio para elegir entre alternativas conservadoras y liberales en la ideología del crecimiento. Bajo tal ideología, tanto las posiciones conservadoras como las liberales, “accidentalmente” generan la forma urbana mientras guían los procesos de producción espacial.

En este escenario complejo, el autor hace hincapié en la naturaleza involuntaria de las formas espaciales, como resultado de la estructura y la acción en constante movimiento. En este contexto, la estructura se refiere al contexto social y las acciones están relacionadas con la agencia de diferentes partes interesadas en esta estructura, así se exponen clases sociales altamente fragmentadas:

Ubicaré la producción de espacio dentro del contexto general de una teoría emergente de organización social denominada estructuracioncita, una teoría que estudia el rol de la agencia por un lado, y la estructura por el otro, dentro de la producción de fenómenos y formas espaciales. Mi argumento fundamental es que las formas espaciales son productos contingentes de la articulación dialéctica

entre acción y estructura (...) un mundo de apariencias que debe ser penetrado a través del análisis. (Gottdiener, 1985: 199)

En el contexto del capitalismo tardío, Gottdiener resume la perspectiva sobre la producción social del espacio urbano como un proceso en el cual los intereses específicos (actuando en sociedad) generan procesos de desarrollo, que se suman a proyectos (específicos), los cuales resultan en las formas que componen el entorno construido.

El autor destaca los principales cambios en el capitalismo tardío relevantes para las transformaciones espaciales:

- A. Las transformaciones en las fuerzas de producción en una economía globalizada, que establecen relaciones jerárquicas entre lugares y alteran las relaciones de producción capitalistas.
- B. Las proliferaciones de fracturas en las clases sociales, que configuran una diferenciación social cada vez más compleja. Las fracturas de las clases se presentan por separado. Están en conflicto y compiten dentro de la producción social del espacio, y actúan así con un alto nivel de imprevisibilidad.
- C. El carácter cualitativo de las acciones del Estado, que regulan e invierten en espacios urbanos de manera desigual.
- D. La ideología del crecimiento, que causa un desarrollo desigual.

Con respecto a cómo se transforman las fuerzas de producción, el autor enfatiza la naturaleza cíclica del capitalismo y la función estabilizadora del circuito secundario.

Cuando el circuito primario (representado por las fuerzas de producción) opera a partir de un excedente acumulado, provoca la activación del circuito secundario, representado por la suma de las inversiones en el entorno construido. El mercado secundario canaliza y cristaliza el excedente de capital, generalmente al actuar a través de actividades desorganizadas.

En este esquema, el sector inmobiliario opera el circuito de capital secundario. Canaliza el exceso de capital a las inversiones en el mercado de tierras. Así, de forma cíclica e intrínsecamente capitalista, el sector inmobiliario como operador se alía con el Estado, el capital financiero, los sectores industriales y comerciales (las fracciones del sector industrial y comercial que están relacionadas con la construcción civil) para juntos atraer y dirigir el capital al circuito secundario durante los períodos de superacumulación, lo que da al sector inmobiliario monopolista una estructura organizada para actuar: “La articulación entre la producción de plusvalía en el circuito primario y su manifestación material como la producción de un cierto entorno construido, multiplica las contradicciones del capitalismo, especialmente aquellas asociadas con la articulación estado-sociedad civil” (Gottdiener, 1985: 193).

En cuanto a la fractura de clases, el autor destaca las fracturas de las acciones cualitativas distintas del capital en su apropiación espacial, sus relaciones conflictivas que tienen como consecuencia el carácter anárquico de las decisiones de ubicación, con lo que configura un proceso no funcional para el capital en general, pero altamente rentable para algunas fracciones de capital, como son el sector inmobiliario y el de bienes raíces, entre otros.

En este momento, es necesario aclarar conceptualmente qué es la acción capitalista en el espacio bajo la perspectiva marxista: es la transformación del valor de uso del espacio social en el valor de intercambio del espacio abstracto. Esta transformación, dentro del ciclo de acumulación capitalista, se produce por medio de la producción del circuito secundario, a través de acciones de fraccionamiento del capital inmobiliario.

Con respecto a este proceso, Gottdiener destaca (A) que la disponibilidad de capital no justifica la forma del espacio en sí; y (B) que la competencia entre sectores y la fractura de clases ocurre independientemente de los ciclos del circuito secundario, lo que produce efectos negativos generalizados.

Señala que este proceso genera conflictos entre los sectores monopólicos y los sectores de producción, lo cual resulta en una intervención estatal. Cuando se le pide que intervenga para resolver conflictos, el Estado actúa siguiendo la ideología del crecimiento.

El autor describe que, en el contexto de América del Norte, de manera similar a lo que ocurre en Brasil, el Estado actúa en el espacio indirectamente, especialmente a través de programas, marcos legales e incentivos financieros, que regulan los mercados de producción y financiamiento.

Por lo tanto, actuando de manera indirecta y basándose meramente en la ideología del crecimiento, mientras se median conflictos, las acciones del Estado conducen a un desarrollo urbano anárquico e irregular, lo que produce costos sociales que actúan en contra de la lógica funcionalista.

Mientras lidia con transformaciones graduales y cataclísmicas, y discute los tres tipos de capital que activan el circuito secundario, Jacobs (1961) explica cómo el Estado, al regular el sistema financiero mientras promueve subsidios y programas de financiamiento, aumenta el desarrollo desigual. Ello colabora con la decadencia de algunas partes de las ciudades cuando se configuran cambios catastróficos, entendidas como políticas, programas y proyectos de reurbanización en las ciudades de América del Norte.

En medio de esta fuerte fractura de clases, las acciones del Estado aumentan los conflictos en lugar de mediarlos, ya que solo representan a una parte de estas clases fracturadas, por lo que actúan más comúnmente contra las fracciones menos poderosas. La intervención estatal es, por lo tanto, contradictoria y termina reforzando un desarrollo desigual, una característica inherente del proceso de producción espacial capitalista. Las diversas instancias del Estado, en este esquema, actúan a través de incentivos que canalizan los recursos hacia el sector inmobiliario.

Fernandes (2013) dilucida estos ciclos, habilitados por las posibilidades económicas que ofrecen los espacios urbanos, en los cuales la producción continua de bienes inmuebles tiene una correlación

directa con la obsolescencia urbana, y están enmarcados en el surgimiento de vacíos funcionales urbanos o de periferias internas. Para la autora, la expansión continua de la ciudad está anclada en los vacíos urbanos, expectantes y especulativos, que combinan la expansión, la superposición y el abandono de las áreas existentes.

Según la autora, las racionalidades del sector inmobiliario y financiero, en conjunto con los prerequisites tecnológicos impuestos por el sector productivo, fundamentan esta obsolescencia. En Brasil, argumenta, el tipo de acción estatal que aborda espacios obsoletos involucra procesos de reurbanización que no satisfacen por completo las necesidades urbanas y sociales de las ciudades brasileñas, a la vez que promueven actividades desvinculadas de las responsabilidades y dinámicas sociales de la ciudad.

Volviendo a Gottdiener (1985), al considerar las acciones del Estado, se observa que la ideología del crecimiento crea coaliciones de crecimiento, formadas por una alianza de Estado local y fracciones de capital, que son acciones encaminadas hacia actividades que apoyen el crecimiento e involucran propietarios de tierras, empresarios, banqueros, políticos locales y que transformen la escala local de planificación urbana, de la cual surgen los proyectos urbanos, en una confluencia de intereses.

A modo de resumen, para comprender la perspectiva de Gottdiener sobre la producción social del espacio:

- A. La producción del espacio construido es un resultado directo de los ciclos acumulativos capitalistas y donde la actividad inmobiliaria funciona como el operador del circuito secundario, que ejerce la función de crear y obtener plusvalía mediante la construcción.
- B. Este proceso genera conflicto entre fracturas de clases capitalistas.

Además, existen fracciones distintas y conflictivas dentro del propio sector inmobiliario que actúan de manera conflictiva. En este escenario, los especuladores (terrestres) preceden a los desarrolla-

dores. Entre los desarrolladores, hay diferenciaciones que impactan la forma en que interpretan y se apropian del proceso. Los desarrolladores extranjeros son apoyados por capital internacional y trabajan en desarrollos a gran escala a través de proyectos de gran escala; mientras, los desarrolladores locales trabajan en escalas más pequeñas dado su capital reducido; y, por otra parte, las empresas de construcción que tienen una relación más estrecha con el poder local aprovechan la economía de escala, creada por la acumulación de desarrollo, y así sucesivamente. La forma en que las diferentes fracciones de bienes raíces se apropian del proceso promueve impactos diversificados en las relaciones de producción.

- C. Las acciones del Estado se basan en políticas que apoyan los intereses del desarrollo inmobiliario, dada la ideología del crecimiento.
- D. El crecimiento desordenado es el resultado de estas acciones. Además, genera oposiciones que, dadas las diferentes demandas y distintas fracturas de las clases involucradas, no se oponen al crecimiento de una manera organizada.
- E. Todos perciben los efectos negativos del crecimiento, incluidas las diferentes fracciones de las clases capitalistas, ya que pueden ser dañinos para los sectores de producción, como lo son los embotellamientos y la destrucción física de los activos de producción en caso de reubicación industrial –y también para el sector inmobiliario. Con un patrón intensificado de desarrollo desigual, ocurre la superproducción de ciertas tipologías separadas de la demanda, y así sucesivamente.
- F. Los efectos negativos causan la rearticulación del Estado; y las fracciones de descontento del capital provocan un nuevo proceso de reestructuración del entorno construido.
- G. Debido a que es un desarrollo urbano desordenado, efecto del desarrollo desigual dadas las intervenciones indirectas del Estado y la falta de mediación y articulación, los conflictos aumentan.

El autor discute el papel de la ideología en la producción del espacio urbano al afirmar que las transformaciones en el espacio siempre se logran a través de la ideología del crecimiento.

Este proceso ejemplifica el esfuerzo desordenado de la producción del espacio urbano, tanto en el ámbito ideológico, político y económico de la sociedad, dado el hecho de que las coaliciones de crecimiento o las redes de crecimiento no son solo manipuladores económicos del espacio, sino que también están impulsados por los procesos políticos.

La forma urbana refleja los resultados polémicos de este proceso, dada la anarquía de la producción, la superproducción y la competencia especulativa, ya que no hay control del proceso por parte del estado y existe una fuerte competencia entre los sectores del capital, en un proceso independiente de la lógica del circuito secundario.

Partiendo de la premisa de que las fracciones del capital que compiten actúan de forma anárquica y conflictiva, el autor discute el rol de la política y enfatiza que el desarrollo del espacio es altamente político.

Por lo tanto, el autor entra en la discusión de la política espacial, impulsada por el Estado Local, que tiene como resultado la forma urbana. Esto ocurre en una relación dialéctica con el desarrollo del capitalismo tardío, en el sentido de que el fenómeno socioespacial es al mismo tiempo un producto y un productor de formas urbanas. Al describir estos fenómenos, Gottdiener afirma que los cambios estructurales en la organización social desencadenan rasgos distintivos en la morfología espacial, que dialécticamente causan transformaciones en los patrones de organización social.

En esta investigación, la perspectiva de la producción social del espacio de Gottdiener entra como referencia, lo que permite la construcción de la materialización como una noción que explica los procesos en los espacios interurbanos y aborda fragmentos de las ciudades.

El autor destaca que las formas espaciales materializadas son contingentes, o accidentales, improvisadas, y no específicamente

definidas por el proceso. De la intervención indirecta del Estado, dada por la regulación del espacio abstracto, las diferentes fracciones interpretan distintivamente y actúan en conflicto entre sí, un proceso que es el punto de partida y la base de la materialización.

La Forma Urbana se materializa a partir de estas intervenciones estatales, directas o indirectas y basadas en conflictos entre diferentes fracciones de clases. La pregunta es: ¿cómo manipular la forma urbana?

Estas formas, en la escala del fragmento –un barrio o un proyecto urbano– son el objeto de esta tesis, ya que es a esta escala donde se produce el urbanismo contemporáneo, a través de proyectos urbanos y de diseño urbano.

En esta escala intermedia de diseño –no tan amplia como la metrópolis de Gottdiener, pero no tan pequeña como un problema arquitectónico– es importante promover la urbanidad y el ámbito urbano de alta calidad, como lo expresan Solà-Morales (1997) y Del Rio (1999), autores que se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

Uno puede relacionar el fragmento urbano con la noción de espacio intraurbano dada por Villaça (2001); sin embargo, la presente investigación no se enfoca en la comprensión espacial del conjunto de espacios intraurbanos y sus relaciones jerárquicas en una ciudad o región determinada –como definió Villaça para São Paulo y Gottdiener para las ciudades norteamericanas–, sino que se enfoca en la configuración espacial del fragmento en sí, la unidad mínima dominada por el campo del urbanismo.

Esto es parte de una problemática planteada por Manoel de Solà-Morales a principios de la década de 2000, sobre el hecho de que la geografía crítica se ha dedicado a analizar sistemas de ciudades y sistemas de fragmentos de ciudades, pero no los fragmentos como tales (Solà-Morales, 2008). Según él, no existe suficiente investigación teórica en el campo del Urbanismo Contemporáneo que apunte a su posible nueva taxonomía, que aborde adecuadamente el territorio contemporáneo en su variedad de complejidad y matices

locales, y que reconozca en su materialidad la base empírica para la precisión, en lugar de simplificaciones generales.

En otras palabras, incluso reconociendo que las ciudades son el resultado de una “articulación dialéctica entre acción y estructura” (Gottdiener, 1985), también es importante abordar el resultado material de dicha articulación, ya que está integrada localmente, tiene una fuerte influencia cultural y no puede reducirse a su razonamiento económico. Esta investigación aborda el resultado espacial cualitativo del proceso social. Entendemos que este resultado puede y debe ser manipulado por medio del diseño y esta manipulación puede hacerse a través de instrumentos urbanísticos, que presentan diferentes niveles de definición del resultado formal.

Gottdiener propone la “creación consciente de nuevas relaciones socio-espaciales” (Gottdiener, 1985: 28), la cual puede lograrse mediante proyectos urbanos. El autor plantea importantes reflexiones sobre la necesaria revisión de la política pública sobre producción del espacio, la contestación de la hegemonía de los sectores de la propiedad, incorporando apertura y participación en las concepciones y gestión de la política. Desde la perspectiva de Gottdiener, extraemos la necesidad de investigar los roles de la ideología, la política y el diseño en el proceso de materialización de las transformaciones urbanas en las ciudades brasileñas, las cuales se abordarán en las siguientes secciones y capítulos.

Desde la perspectiva de la producción social del espacio urbano y entendiendo la complejidad de los agentes que actúan sobre él, la siguiente sección intenta conceptualizar la materialización, como una noción que explica la concepción, planificación, diseño y construcción de fragmentos de ciudad y su forma resultante: materialidad. La materialización es la concreción del entorno construido dadas las normas, regulaciones, procesos económicos y prácticas culturales de un lugar.

## URBANISMO, MATERIALIDAD Y MATERIALIZACIÓN: UNA INTRODUCCIÓN

Partiendo de la perspectiva de producción social del espacio urbano y entendiendo la multiplicidad de actores involucrados en él, pretendemos conceptualizar la materialización como una noción que explica el proceso de concretización del espacio urbano, y que involucra la interpretación de regulaciones por parte de distintos actores, procesos y prácticas culturales.

Las transformaciones económicas, sociales y culturales contemporáneas, aliadas a la gran cantidad de infraestructura en el territorio, han alterado significativamente la forma de las ciudades en las últimas décadas. Actuar sobre las ciudades existentes es una actividad que implica lidiar con estas restricciones. En el contexto de los territorios contemporáneos, la materialización como un proceso de concretización del entorno construido puede ocuparse de las expansiones y renovaciones urbanas.

La ciudad pasa por procesos de transformación urbana, dados por transformaciones normativas, productivas, infraestructurales y alteraciones en su dinámica urbana que, a su vez, movilizan diversas fracciones de clases. Portas (2007) explica que estas alteraciones contemporáneas en la dinámica metropolitana causan dispersión y producen periferias internas, que se ven muy afectadas por el escape de las actividades económicas de las áreas centrales de la ciudad. Estas áreas se caracterizan por ser espacios indefinidos, intermedios, olvidados, de reserva, que permanecen con características periféricas.

Dentro de la metrópoli de São Paulo, las ciudades presentan un alto grado de segregación socioespacial y han sufrido constantemente una fuerte presión demográfica. En este caso, la expansión urbana es generalmente no planificada, realizada por la conquista de tierras desocupadas, materializada por un lado por avances territoriales del capital inmobiliario (3), y por otro, por parches autoconstruidos, hechos por habitantes que están marginados por los procesos del mercado. Ambos tipos de materialización de las expan-

siones de la ciudad ocupan el territorio de manera dispersa, como lo describe Reis (2006). De estos procesos, uno puede extraer la figura conceptual de Improvisación.

Simultáneamente, la materialización de fragmentos intraurbanos en áreas consolidadas de São Paulo se da por sustituciones tipológicas, redesarrollos que pueden ser inducidos o determinados por ciertos instrumentos, programas y proyectos urbanísticos. A partir de estos procesos, se pueden extraer las figuras conceptuales de inducción y determinación.

En esta perspectiva, la forma de la ciudad materializada está en constante transformación, bajo un marco regulatorio –la acción indirecta del Estado– (Gottdiener, 1985) que está influenciado por varias disciplinas, siendo el Urbanismo una de ellas.

Para analizar la materialización y la fragmentación de las ciudades, el urbanismo, el papel del diseño urbano y los proyectos urbanos, evocamos contribuciones conceptuales del urbanismo y sus campos relacionados: morfología urbana y paisaje.

Teniendo en cuenta los campos mencionados, las nociones de forma urbana y paisaje urbano se utilizarán como la base interpretativa para abordar la materialidad de las ciudades, entendida como el resultado de la interacción entre las diferentes variables involucradas en la producción espacial.

Primero, exploraremos las nociones, el marco teórico y los métodos del urbanismo contemporáneo.

No hay consenso sobre el origen del urbanismo como disciplina. Varios autores atribuyen su creación al final del siglo XIX, como un campo científico enfocado en resolver los crecientes desafíos de urbanización y promover la reforma social en las ciudades industriales europeas (Campos, 2002; Choay, 2011; Calabi, 2012).

Otros consideran que, como campo pragmático, teórico e histórico, el urbanismo es una actividad que existió mucho antes de su construcción como campo científico positivista, si se tienen en cuenta las prácticas de las organizaciones socioespaciales y territoriales de la polis griega, las expansiones urbanas metodológicas del

Imperio Romano –basado en la construcción de infraestructura y de una red de ciudades–, la organización funcional de los asentamientos medievales que evolucionaron hacia las modernas ciudades-Estado, que fueron modificadas por la gran escala e impresionantes intervenciones urbanas barrocas, la base de la colonización de ciudades latinoamericanas, sin hacer mención de los logros no occidentales (Reis, 2006; Secchi, 2006).

Para quienes basan su visión del urbanismo en una disciplina meramente científica, todas las experiencias anteriores podrían considerarse “arte urbano” o el “arte de hacer ciudades” (Calabi, 2012), lo cual hoy tiene otro significado. Por otra parte, al usar estos términos, las intervenciones mencionadas anteriormente serían consideradas como un hecho histórico simplista, lo que las ubica en la disciplina de la historia, que resulta en un desprecio por la agencia, el proyecto real y las intenciones de las experiencias mencionadas.

Esta tesis aprovecha esta discusión, además de revisar los significados y las definiciones para orientar al lector hacia los conceptos con los que intentamos trabajar, ya que se haya abordado el urbanismo contemporáneo.

Cuando se trata de urbanismo, se establecen definiciones y significados definidos de acuerdo con el origen y el origen profesional de cada autor.

En los países anglosajones, por ejemplo, el urbanismo como disciplina combina administración urbana, planeación urbana y diseño urbano (Antonucci, 2006).

En otros, como Portugal, las atribuciones pragmáticas de urbanismo se extienden por todos los campos de la ingeniería civil, arquitectura y arquitectura del paisaje, lo que muestra un carácter multidisciplinario lleno de conflictos.

En Francia, uno de los pocos países en los que el urbanismo constituye un campo independiente, la disciplina enreda a la sociología urbana en los métodos de diseño arquitectónico.

En Italia y España, la disciplina constituye un campo autónomo en los cursos de postgrado, asociados a las escuelas de arquitectura,

desde el cual se puede comprender la importancia de los estudios de morfología urbana y la ciudad en su connotación material.

En Brasil, y específicamente en São Paulo, la disciplina se introdujo como una aliada de la ingeniería civil –cuando estaba relacionada con intervenciones urbanas– y la ley –cuando estaba relacionada con la regulación urbana–, lo que permitiría intervenciones urbanas de actores privados en la ciudad, como lo afirma Campos (2002).

Posteriormente, con la creación de los cursos autónomos de arquitectura y urbanismo (4) –disociados de los cursos de ingeniería y bellas artes– la disciplina reforzó su aspecto de diseño, inicialmente muy influenciado por el urbanismo moderno, el CIAM y la Carta de Atenas (1933), con Le Corbusier como principal figura promotora (5) (Campos, 2002).

Dado que el urbanismo es una disciplina híbrida, por la manera en que se piensa y se trata puede relacionarse con muchas otras disciplinas según el origen y el historial profesional de sus autores, se puede considerar parte de los campos de historia, teoría y crítica. Esta tesis se apropia del trabajo de Waisman (2013), donde se reconoce que estas áreas son tres formas interrelacionadas de reflexión sobre arquitectura y urbanismo, diferenciadas según su método.

Para Waisman (2012), la historia es una descripción crítica de una serie de hechos, que en el caso de arquitectura y urbanismo se basan en el objeto construido, o mejor aún, la materialidad del hecho histórico, respaldado por la actitud histórica, que consiste en la narración, organización, sistematización de los hechos arquitectónicos y urbanísticos ya establecidos.

La teoría es una forma sistemática de pensar a través de la cual se organiza un conjunto de propuestas lógicas basadas en el objeto construido, que en este caso es el material urbano, y es la base para una reflexión teórica que surge de una realidad factual que puede comprometerse a una salida regulativa, poética o filosófica.

La crítica se ocupa del presente e identifica nuevas técnicas al evaluar e interpretar eventos recientes, para luego proponer una

reflexión basada en una actitud crítica, cuya función es emitir juicios interpretativos y explicativos.

Cuando se trata de discutir sobre el urbanismo contemporáneo, es importante identificar estos orígenes para validar la teoría y la crítica contemporáneas (extranjeras y brasileñas) presentadas en esta investigación.

Por lo tanto, para evitar interpretaciones erróneas, los autores, presentados para debatir sobre el urbanismo contemporáneo, se dividirán según su origen y posición en estos tres campos diferentes: historia, teoría y crítica, que están constantemente entrelazados. Nuestra intención no es saturar esta revisión, sino destacar las definiciones que pueden ayudarnos a comprender el origen de las interpretaciones del urbanismo, muchas veces contrastantes, en los tiempos contemporáneos.

Al principio, se examinaron obras fundamentales de autores europeos para presentar la disciplina de acuerdo con esta perspectiva. Los autores brasileños son explorados posteriormente, como un medio para presentar cómo la disciplina fue construida, incorporada e interpretada en este contexto.

Los autores de São Paulo fueron elegidos en cuanto a abordar las especificidades del contexto brasileño; sin embargo, el universo de autores brasileños sobre urbanismo es más amplio que esta muestra. Los autores y sus respectivos textos se presentan de acuerdo con los temas de historia, teoría y crítica, en la secuencia cronológica de la edición en portugués (6), para introducir una definición sobre urbanismo que guiará el análisis en los siguientes capítulos.

En el contexto europeo, se revisaron las obras del campo de urbanismo histórico de Choay (2011) y Calabi (2012); Argan (2005), Busquets (2006), Portas (2007, 2011, 2011), Secchi (2006) y Ascher (2010) fueron elegidos para presentar la Teoría Contemporánea del Urbanismo y Bourdin (2010) en representación de la crítica.

Choay (2011) y Calabi (2012), autores europeos cuya investigación se basa en la historia urbana, propusieron panoramas de evolución histórica para la disciplina, dentro de los que destacan los

diferentes contextos en los que la disciplina ha desarrollado sus métodos al abordar la materialización de las ciudades.

Ambos entienden el campo como el responsable de tomar acción sobre el territorio, por lo que se entiende el urbanismo como la disciplina que resuelve los problemas de planificación y que apoya la expansión de las áreas urbanizadas, además de promover su organización futura mediante obras artísticas, como un método para diseñar y organizar ciudades.

En cuanto al urbanismo contemporáneo, Choay (2011) destaca la participación como la figura dominante, en oposición a la determinación como figura protagonista en el pasado. Mientras tanto, Calabi (2011) destaca el papel del urbanismo en la regulación del ámbito público y privado, cuando hace hincapié en su carácter de combinar el diseño y la organización del espacio físico traducido en ciencia política. Finalmente, el autor señala la figura de desconcentración y flexibilización, que a través de marcos legales definidos y metas preestablecidas son medios para enfrentar la incertidumbre de los tiempos contemporáneos.

Para Argan (2005), la disciplina no puede ser solo analítica, sino que debería proponerse cambiar una situación urbana insatisfactoria. El autor resalta los componentes del urbanismo, basados en la comprensión de la cultura y la estética del material precedente, que determina formas mediante un proyecto al tener en su método el diseño de un proceso, y al resaltar la importancia de definir el plano de la tierra.

Para Argan, el diseñador urbano actúa como administrador de valores urbanos y director de la composición del espacio visual de la ciudad, entendido como su estructura material o materialidad.

Según Busquets (2006), el urbanismo debe abordar los nuevos problemas presentados por las ciudades contemporáneas, que ya no están vinculados con la relación bilateral entre la urbanización y la industrialización y debe incorporar soluciones derivadas de la planificación, el diseño urbano y el paisaje, a la vez que concibe nuevas estrategias de intervención.

Sostiene que las soluciones de la corriente generalizada de la cultura urbanística que se presentó durante el siglo xx –como el modelo funcionalista de posguerra representado por el Plan Maestro y sus variaciones– no se analizaron críticamente de manera satisfactoria, de acuerdo con su eficiencia a largo plazo.

Socialmente aceptado y legalmente aplicado, argumenta que esta cultura e instrumentos urbanísticos no son apropiados para el contexto contemporáneo, y falla a favor de una solución que podría orientar la materialización y la revalorización de la ciudad como espacio simbólico, en lugar de permitir el ensamblaje de intervenciones privadas, en donde cada uno busca su propia estrategia.

La disciplina, enfatiza, logró un nivel importante de consolidación y organización al combinar prácticas técnicas y administrativas para diseñar prácticas, gobernanza y la dimensión política de las ciudades. Ello pretende abordar asuntos públicos y privados, que varíen en nombres y prácticas en diferentes países.

Para lidiar con el proceso de la ciudad contemporánea, tal como lo es la rehabilitación, crecimiento impresionante, transformación funcional, diferentes ritmos de desarrollo en espacios conectados por una economía globalizada, Busquets enfatiza el necesario reflejo de formas localmente integradas y socialmente comprometidas en diseñar la ciudad, apropiándose de nuevos paradigmas de diseño urbano.

Para él, el urbanismo se ha establecido como una disciplina intelectual y profesional, por lo tanto, los diversos enfoques que parten del proyecto de diseño pueden desarrollarse más e incorporar un conocimiento específico de la materialidad de las ciudades. Asimismo, habla de la capacidad del urbanismo para abstraer e interpretar las reglas y acciones generativas presentes en la forma urbana, su principal contribución teórica a la materialización de las ciudades contemporáneas.

En este sentido, el proyecto, independientemente de su escala, puede ofrecer una respuesta multiescala más eficaz para los desafíos contemporáneos. Para lograr estas ambiciones, se menciona el pro-

yecto urbano multidisciplinar como el principal método para superar desafíos a la vez que se construyen visiones de futuro con tendencias emergentes; para ello se definen escenarios, diferentes formas de programar el territorio e incorporar incertidumbre en lugar de definir realidades potenciales inalcanzables, que nunca se materializarán.

Busquets enfatiza que dentro de este proceso es esencial extraer las posibilidades físicas de cada sitio y resaltar sus potenciales, creando condiciones para alcanzar objetivos específicos aprovechando las situaciones existentes. Para Busquets, es indispensable recuperar el valor del proyecto, su importante papel cultural y considerar el proyecto real como la principal contribución del urbanismo, en especial si se considera el campo del conocimiento como el responsable de desencadenar transformaciones urbanas significativas:

La pregunta sobre cómo llamarlo –diseño urbano o proyectos urbanísticos– no es el tema más importante (...) este bagaje cultural urbanístico que tenemos que cultivar y tratar de ampliar, porque es una base sobre la cual construir una disciplina fuerte, socialmente válida (...) los hombres y mujeres, como seres sociales están creando nuevas formas de ‘urbanidad’, y nos corresponde interpretarlos y crear procesos y formas urbanas para estas nuevas condiciones (Busquets, 2006: 15).

Alineado con Busquets, Portas (2011) afirma que la materia física y morfológica es la base más adecuada sobre la cual realizar la síntesis de los diferentes conocimientos encontrados en cada ciudad. El autor habla sobre el papel del urbanismo como una disciplina, que tiene en la arquitectura el elemento que responde al contexto. Presenta, como el proceso que guía la materialización, el diseño como la mediación entre el todo (síntesis) y los modelos sectoriales (disciplinas).

Con una perspectiva similar a la de Argan, Portas destaca al arquitecto como el agente responsable de la operación de estructuras urbanas significativas. Asimismo, rechaza las figuras de improvisación y espontaneidad al actuar a través de sistemas generativos como

“metaproyectos” (7) o “proyectos de proyectos”, lo cual se transforma en un “metadiseño” (8) al enfrentar el contexto.

Portas percibe la ciudad como una obra de arte, de la cual surgen los elementos formales estructurales, y destaca los vacíos como elementos articuladores. El autor también enfatiza la flexibilidad estructural de la malla, además de mediar elementos urbanos estables y adaptables. Al definir la forma como un proceso mediado por un proyecto, el autor propone el diseño como la contribución teórica e histórica del urbanismo a la materialización de las ciudades.

Secchi (2006) también enfatiza los materiales urbanos como una base fundamental para el urbanismo. Explica la crisis actual como consecuencia de su desapego del campo del diseño. Secchi le atribuye al urbanismo la tarea de orquestar las transformaciones urbanas, donde destaca el plan no solo como una fuerza definitoria o reguladora, sino también como un elemento articulador, como la principal herramienta contemporánea capaz de manejar la incertidumbre, la participación, las acciones de escala múltiple y la forma física o la materialidad de los procesos urbanos. Para Secchi, el diseño es el elemento y el método para articular, experimentar y manipular la forma. El urbanismo contemporáneo se aparta de las críticas y descripciones a la creación de nuevas figuras formales de carácter experimental, donde se negocian y articulan diferentes materiales urbanos, con espacios públicos y abiertos como principal elemento mediador.

Al definir el urbanismo, Ascher (2010) entiende que la materialización de la ciudad se establece a partir de las necesidades y demandas relacionadas con los avances tecnológicos, además de considerar los proyectos como los elementos mediadores de las soluciones locales, lo cual resulta en un consenso local parcial. El autor ofrece la secuencia de visión estratégica, planes reguladores y proyectos locales como la metodología que sirve de base para la materialización de las ciudades.

En su crítica, Bourdin (2011) deconstruye vagas nociones que van junto con el urbanismo contemporáneo para indicar un urba-

nismo de regulación en oposición a un urbanismo de orden. Destaca la existencia de la oferta urbana, la gobernanza y la cohesión social como paradigmas contemporáneos del urbanismo. Considerando la materialización de las ciudades, indica la necesidad de crear estrategias, sistemas y dispositivos que asocien los objetos urbanos a su territorio.

Entendemos entonces que las referencias históricas y críticas revisadas respaldan el urbanismo contemporáneo en términos de regulación, dirección y no determinación de la materialidad de la ciudad, lo que redefine los roles públicos y privados en la materialización de las ciudades. Ello, a su vez, revisa los marcos legales y los objetivos colectivos.

Las contribuciones teóricas completan esta visión al destacar la necesidad de estrategias amplias y proyectos locales, como las principales directrices metodológicas para el urbanismo, las cuales median soluciones locales basadas en la estructura formal de las ciudades. Los autores destacan el papel del tejido urbano, los nodos y los vacíos como los elementos estructurantes de la ciudad, los cuales hacen uso de la estrategia y el proyecto como base para la materialización contemporánea.

La crítica, representada por Bourdin (2011), enfatiza la amplia gama de connotaciones depositadas en los proyectos urbanos, entendiendo que se convirtieron en instrumentos para el urbanismo liberal y a la vez destacando la necesidad de combinarlos con la figura de regulación, no definición, basada en (a) acciones estratégicas de producción y captura de riqueza y recursos; (b) oferta urbana y equipo colectivo; (c) cohesión social y socialización y (d) organización de la ciudad y gobernabilidad.

La importancia de los proyectos urbanos es unánime y constantemente se habla de ella como el método del urbanismo en su contribución a la materialización de las ciudades. En la sección siguiente, se ofrecerá una revisión de los proyectos urbanos como una noción general.

En relación con la construcción del urbanismo como una disciplina en el contexto brasileño contemporáneo, sus puntos de contacto con la disciplina en el panorama latinoamericano, contamos con los enfoques históricos de Almandoz (2009; 2015), Gomes (2009), Campos Filho (2002) y Reis (2006). La crítica será presentada por Villaça (2001), Arantes (2000a), Vainer (2000b) y Maricato (2000).

El ensayo de Waisman (2013) se utiliza para equilibrar las contribuciones locales e internacionales al relacionar elementos y criterios para construir un análisis histórico, teórico y crítico en el contexto brasileño, así como para presentar los enfoques teóricos, a través de los trabajos de Reis (1968, 2006) y Jacques (2001). De esta manera se construye una importante contribución metodológica para la reflexión teórica basada en la observación empírica de las ciudades brasileñas, para explicar el urbanismo en el Brasil contemporáneo.

La revisión histórica de la base de la disciplina trajo consigo problemas esenciales para la comprensión del urbanismo contemporáneo en São Paulo.

Campos (2002) explicó la interpretación local del campo al entender la modernidad como una suma de acciones modernizadoras incompletas, dadas a través de intervenciones urbanas en algunas áreas de la ciudad. En ellas, destacan los principales obstáculos para el urbanismo brasileño: derechos de propiedad y liberalismo, tanto económico como en términos legales.

El autor enfatiza, bajo el mismo argumento, que los ideales urbanísticos se usaron para articular programas de transformación que mantenían los órdenes sociales y políticos preexistentes, en lugar de promover la reforma social. Para Campos, la dimensión social del discurso del urbanismo moderno nunca se materializó y la disciplina sufrió sus consecuencias con la connotación de ofrecer intervenciones puramente estéticas, en lugar de importantes contribuciones espaciales y funcionales para la ciudad.

Medrano (2009) y Almandoz (2009) señalan la estructura teórica de la disciplina construida por no arquitectos, la amplia distan-

cia existente entre el aparato regulador y técnico y el componente de diseño de la disciplina. El paradigma representado en el “desafío de la planificación” (Almandoz, 2009) que surgió cuando las ciudades latinoamericanas pasaron por un período de intenso crecimiento y presión demográfica, colocó al urbanismo como un campo secundario, preocupado por los gestos puramente arquitectónicos representados por intervenciones urbanas puntuales.

Aliados con Almandoz (2009), Spinoza y Gomes (2009) señalan que a lo largo del siglo xx hubo un proceso de minimización de los avances en el campo del urbanismo frente a los crecientes desafíos impuestos por la rápida urbanización.

Añadiéndose a los desafíos de esta y sus consecuencias, Villaça (2001) resalta el carácter intrínsecamente desigual del espacio urbano, respaldado por la noción de puntos (ubicación) y accesibilidad (red), que caracterizan y condicionan la desigualdad en la materialización de las ciudades brasileñas.

La historia del urbanismo brasileño y su significado entrelazado con la planificación urbana es explorada por Rovati (2014) y Marques (2013). Rovati presenta una perspectiva histórica y Marques una discusión pragmática.

Rovati (2014), al explicar las diferentes partes de la historia del urbanismo, afirma que, con respecto al desarrollo de la disciplina en Brasil, existe una falta de coincidencia entre los conceptos y las palabras que hace que el debate sobre el urbanismo sea a menudo incomprensible.

Marques (2013) contrapone el diseño urbano y la planificación urbana, con lo que revela una disputa contemporánea entre lo que él considera dos campos complementarios y secuenciales. Según el autor, los arquitectos en el país, desde la década de 1970, asumieron roles de economistas, sociólogos y estadísticos, a la vez que ignoraban sus propias atribuciones y su papel específico en la construcción del espacio urbano, contribuyendo a darle forma. Esto aumenta los conflictos, señala, en un argumento similar al de Rovati, porque que la planificación urbana, el proyecto urbano y el diseño urbano

son actividades que pueden tener actividades y posturas diferentes, conflictivas o iguales, con respecto a la producción del espacio; mientras que la ciudad nunca está terminada, siempre incorpora nuevos significados en nuevos contextos, y demanda nuevas actitudes pragmáticas que puedan enfrentar novedosas demandas.

Marques define el urbanismo –que considera sinónimo de planificación– como la planificación y el diseño del territorio, como la actividad que identifica una jerarquía de decisiones a partir de preexistencias inmateriales. Desde ahí, se definen proposiciones para el futuro e incorpora una estructura físico-espacial por diseño, con varias propuestas y niveles de detalle, que dependen de su escala y marcos de tiempo.

Contraponiendo lo que considera el urbanismo regulativo, Marques aboga por la necesidad de aplicar un enfoque humanista sobre el urbanismo contemporáneo, concebido mediante menos fórmulas y más intervenciones sucesivas, así como proyectos colaborativos autosuficientes, ya que las transformaciones de hoy en día cambian las demandas más rápido, lo cual deshabilita la implementación de planes duraderos. En su argumento, sin embargo, el urbanismo es esencial si se basa en ellos, los cuales son fundamentales solo si los prevé la planificación.

El debate entre urbanismo, planificación y diseño urbano, argumenta Rovati (2014), está lejos de resolverse. El autor indicó los trabajos de uno de los pocos teóricos del urbanismo, basados en la práctica en São Paulo, Jorge Wilhelm, como un ejemplo de una teoría que ofrece varias ideas sobre el desarrollo de la disciplina y su lucha en Brasil.

Los planificadores, argumenta Wilhelm (1976), son tecnócratas cuya praxis está dada por hechos y no valores: asignan funciones y equilibran el espacio urbano, a la vez que practican actitudes políticas impregnadas por el pensamiento ideológico, preocupadas con las explicaciones y justificaciones de una condición dada. Al tomar en cuenta su experiencia en São Paulo, afirma que existe un exceso de diagnóstico y falta de diseño tanto como una adicción al

análisis multidisciplinario, ya que es más fácil analizar el presente que inventar el futuro (Wilheim, 2003).

Por otro lado, el urbanismo se basa en el pensamiento utópico, que se refiere a la transformación de situaciones y proyecciones dadas hacia futuros socialmente deseados, y por tanto, democráticos (Wilheim, 1976). Tiene un componente ideológico, lo cual significa que el diseñador trabaja con conceptos humanos y eligen, a partir de un rango inicial de criterios, quién se beneficiará del producto del razonamiento urbanístico (Wilheim, 2003). En tal proceso, para el diseñador, la intuición es tan importante como la información.

Wilheim fue una figura que abogó por proyectos y diseño bajo el argumento de que los planes se refieren a generalidades, estrategias, políticas e intervención indirecta. Para ser efectiva, plantea que la verdadera transformación debe provenir de un siguiente nivel de organización: el proyecto, que transformar la naturaleza física del espacio, como una manera más detallada para tratar con las ciudades que solo puede ser dada por el urbanismo (Wilheim, 1976).

Los escritos de Wilheim sobre urbanismo se vieron influenciados por su experiencia en planificación urbana en el sector público, como afirma Rovati (2014), y explica que la falta de correspondencia entre los roles del urbanismo y la teoría de planeación ocupó la mayor parte de los debates del siglo XX hasta nuestros días, lo que causa un impacto tanto en los procesos de materialización de la ciudad brasileña como en la producción teórica sobre el urbanismo.

Las críticas al urbanismo contemporáneo se derivan de este escenario: ciudades que sufren de responsabilidades sociales representadas por la segregación territorial, políticas urbanas “clientelares” y populistas, más una fe ciega heredada en la planificación urbana.

Una de las críticas más conocidas la proporciona Arantes (1998), que refuta el enfoque fragmentado representado por el diseño urbano, como una negación del enfoque general de la ciudad y la confrontación de sus problemas reales.

Presentada en los años 80 y 90, la planificación estratégica, que Arantes (1998) denomina el equivalente del urbanismo contemporá-

neo (9), muestra sus limitaciones y fantasías muchas veces sin enfrentar los problemas reales de la ciudad cuando se pone en práctica, pues considera las ciudades como nada más que mercancía, una empresa y un país de origen (10) (Vainer, 2000a). Los críticos presentan importantes contribuciones sobre cómo las herramientas e ideologías del urbanismo traídas de otras realidades son inadecuadas a nivel local.

Más recientemente, los intentos de promover proyectos urbanos fueron fuertemente discutidos y fuertemente opuestos por la crítica de lo que se llamó el urbanismo corporativo (Fernandes, 2013: 83), como una oposición a un tipo de urbanismo socialmente incrustado. Las nociones y críticas específicas sobre proyectos urbanos se enmarcarán en una sección siguiente.

Los teóricos, a través de una observación de la realidad, presentan ideas importantes –y opuestas– sobre la materialización de las ciudades brasileñas.

Por un lado, mientras observa las nuevas formas de desarrollos privados y la producción espacial del São Paulo Metropolitano, Reis (2006) revela las características específicas de estas nuevas formas de urbanización, su relación con la ciudad tradicional, en un enfoque como Solà-Morales (1997), cuando se habla de una forma urbana contemporánea dispersa.

Jacques (2001) ofrece una perspectiva diferente, que proporciona una lectura interesante de la forma urbana de las favelas, en una conceptualización que puede extrapolarse fácilmente a otros territorios.

Reis (2006) se acercó a la racionalidad del proyecto privado y a la materialización privada dirigida por fragmentos metropolitanos de ciudades, preocupados por la dinámica que producen los materiales urbanos en los contextos brasileños. Destaca las diferencias en las escalas metropolitanas e intraurbanas que revelan la apropiación de los espacios urbanos existentes, la lógica de la estructura de la propiedad frente a las racionalidades de la producción material, y mapea las transformaciones recientes basadas en programas complejos. Reis construye su argumento sobre la creciente fragmentación y segmentación de los espacios urbanos en la metrópoli, a

la vez que analiza las áreas centrales de reconversión, entendidas aquí como periferias internas.

Asimismo, expone la construcción privada y la apropiación de espacios como nuevas formas de tejidos urbanos, tales como comunidades cerradas y barrios cercados, puesto que explora los significados de la fragmentación y propone ir más allá de la crítica que demoniza su existencia y ofrece un enfoque teórico hacia ellos.

Jacques (2001) parte de un territorio típico brasileño –la *favela*– para ofrecer figuras conceptuales y métodos para el urbanismo contemporáneo brasileño, que apoya la materialización de las ciudades en la espontaneidad de sus asignaciones y su observación como base para futuras propuestas.

De la misma manera, aboga por la materialización de la ciudad basada en cocreaciones, a la vez que logra una organización de flujos subsiguiente, traduce y cataliza intenciones por medio de una voluntad estética y técnica, en una forma de materialización de la ciudad que es parcialmente espontánea, parcialmente inducida o impulsada.

El trabajo de Jacques se basa en analizar la materialización como un proceso llevado a cabo por la improvisación en algunas partes de las ciudades brasileñas. Este tema se enfatizará aún más en las siguientes secciones.

Si bien se entiende el urbanismo en Brasil, se debe tener en cuenta la ruptura de la disciplina con su aspecto de diseño, mencionada por todos los autores. La construcción teórica y crítica de la disciplina está marcada por los pasivos sociales y los procesos de segregación socioespacial que son inherentes a la urbanización brasileña, común a la producción de espacio en contextos de capitalismo periférico, como fue acuñado por Maricato (2000), sin embargo, muchas veces no se acercan al fragmento urbano en su materialidad. La teoría, cuando se basa en espacios concretos determinados, ofrece las características espaciales y los significados de sus formas. La construcción de una historiografía del urbanismo brasileño está influenciada por

interacciones y superposiciones con el campo de la planificación urbana, a menudo sin hacer distinciones claras entre ambos campos.

En la siguiente sección, abordamos la noción de proyectos urbanos como el instrumento del urbanismo para la materialización de la ciudad. Posteriormente, el campo de la morfología urbana se presenta como la contribución teórica de la disciplina, dada a través del estudio sistemático de la forma urbana. La materialización como noción basada en la teoría y la práctica del urbanismo tiene en el proyecto su método, y en la forma urbana, su resultado material.

### 1.2.1. EL ENFOQUE METODOLÓGICO:

#### LA CONSTANTE NOCIÓN DE LOS PROYECTOS URBANOS

En esta sección, abordamos la noción de proyectos urbanos y tenemos el objetivo de establecer una noción revisada que guiará el análisis. Teniendo en cuenta el discurso contemporáneo del urbanismo presentado en la sección anterior, los proyectos urbanos se han considerado el método a través del cual la disciplina del urbanismo materializa las ciudades.

El proyecto urbano se menciona constantemente en las propuestas teóricas (Solà-Morales, 2002; Solà-Morales, 2003; Busquets, 2006; Reis, 2006; Secchi, 2006; Portas *et al.*, 2007; Portas, 2011; Portas *et al.*, 2011), y también ha sido blanco de críticas (Arantes, 1998; Bourdin, 2010).

A pesar de ser constante en el discurso, es claro que es una noción fluida que se adapta al contexto así como a las necesidades de quienes lo formulan. La presente sección expone varias nociones de proyectos urbanos con el objetivo de llegar a una definición para ser utilizada en esta tesis, entendiendo los proyectos urbanos como el elemento metodológico a través del cual opera el urbanismo contemporáneo y, en teoría, orienta la materialización de las áreas de reconversión.

Estas nociones se presentarán como ‘conceptos y metas’ y ‘métodos y estrategias’, con el objetivo de establecer una relación directa con el análisis presentado en el capítulo 3.

## PROYECTOS URBANOS: CONCEPTOS Y METAS

Manuel de Solà-Morales (1997) entiende el proyecto urbano como el diseño que da forma a un proceso físico, arquitectónico e infraestructural, combinando la estructura de la tierra, los edificios y las expansiones de la infraestructura. Los proyectos urbanos representan la reconquista del urbanismo por el diseño urbano, actúan en una escala intermedia, median en diferentes elementos, están local y estratégicamente incrustados, y resultan en efectos multiescala. El autor comienza abordando el proyecto urbano en su evolución histórica, y se aleja de la tradición funcionalista del enfoque de proyecto de la ciudad moderna al explicar cómo, en cierto momento, el enfoque de diseño del urbanismo moderno se perdió debido a un énfasis en los planes maestros funcionalistas y programas de vivienda; ello ha conducido a una dicotomía entre urbanismo y arquitectura, en la cual la planificación moderna discutía las ciudades a través de principios urbanos genéricos y la arquitectura moderna ignoraba la ciudad (Solà-Morales, 2008).

El autor defiende que la complejidad contemporánea exige otros enfoques, especialmente relacionados con la escala intermedia que aborda el proyecto urbano. El diseño urbano es el elemento mediador entre la planificación y la arquitectura, que reconoce la geografía dada de una ciudad y combina los aspectos del paisaje con las demandas sociales, con lo que produce un lenguaje específico y da forma a un sitio específico.

Por lo tanto, el autor entiende que el proyecto urbano funciona de manera inductiva, con estrategias generativas locales, dado que entrelaza varias escalas y media diferentes elementos de la forma. Sus tres temas principales están relacionados con el diseño de carreteras, el tejido urbano y la interpretación de espacios urbanos, lo que requiere una combinación de soluciones innovadoras. El autor destaca cinco puntos que definen los proyectos urbanos contemporáneos. Para él, los proyectos urbanos son: (A) multiescala, presentan múltiples efectos territoriales; (B) multifuncionales, son complejos y presentan elementos interdependientes; (C) llevados a

cabo en una escala intermedia, definen acciones en el fragmento urbano; (D) arquitectura urbana, presentada independientemente de la arquitectura de los edificios; y (E) tienen la necesidad de un componente público, en su financiación y al proponer espacios y usos comunes.

Solà-Morales definió los proyectos urbanos como una hipótesis conceptual para la estructura urbana, con lo que reinterpreta el espacio urbano como punto de partida al considerar la heterogeneidad funcional, la infraestructura, los significados simbólicos y referenciales, las expectativas colectivas y el carácter físico del sitio y sus formas. Esto actúa como una geografía abstracta, como una organización arquitectónica del cuerpo físico de la ciudad. El proyecto urbano, argumenta, tiene el rol de generar urbanidad material, como el valor de uso en el sentido marxista.

Al abordar los logros de las intervenciones de escala intermedia, comúnmente enmarcadas como proyectos urbanos, Busquets (2006) define diez líneas de intervenciones diseñadas existentes, que, muchas veces combinadas, están dando forma a nuevas materialidades y respondiendo a las nuevas necesidades y desafíos presentados por las ciudades contemporáneas.

Define los proyectos urbanos como acciones e intervenciones implementadas que a menudo tienen programas poco claros: el que sean abstracciones se vuelve su fuerza conceptual, lo cual significa que no tienen que comprometerse con soluciones inmediatas (como las disciplinas de la arquitectura y la ingeniería), sino que combinan la capacidad estética formal, preexistencias articuladas, condiciones sociales específicas, condiciones artísticas y capacidades redistributivas en la producción del espacio urbano.

Así, Busquets ejemplifica estas capacidades con diez enfoques diferentes:

- A. Proyectos estratégicos: como sitios con edificios clave, que presentan un carácter integrador, y desencadena sinergias urbanas y nuevas imágenes.

- B. Grandes artefactos urbanos: como principales centros de infraestructura, que articulan sistemas multimodales con importantes funciones cívicas y urbanas, diseñados con directrices específicas para la inserción urbana.
- C. Proyectos minimalistas: con bajas inversiones que pueden abordar problemas locales y esenciales, que aplican estrategias selectivas y sinérgicas.
- D. Paisaje dentro de la ciudad: define acciones en espacios no construidos en la ciudad existente, relacionados con espacios públicos o movilidad.
- E. Proyectos urbanos de escala intermedia: buscan integrar funciones, componer sistemas y articular fragmentos.
- F. Renovaciones: centradas en los tipos tradicionales y sistemas de orientación y organización.
- G. Proyectos de paisaje a gran escala: reciclaje de sitios en descomposición y postindustriales.
- H. Revitalización urbana de centros históricos y tejidos urbanos viejos: mantenimiento y actualización de estructuras urbanas históricas.
- I. El plan maestro urbano: organiza estrategias en el territorio, define elementos y prioridades y racionaliza los cambios para el futuro.
- J. Proyectos experimentales: definidos para probar nuevos conceptos, investigar y estimular nuevas formas

Busquets enfatiza que las tendencias apuntan a proyectos que presentan una diversidad en el alcance y acciones hacia objetivos de escala múltiple, así como diversidades metodológicas e instrumentales, que abordan una secuencia de líneas complementarias de intervención. De esta manera, presentan una comprensión específica de la realidad, con un sistema específico de análisis que reconoce la materialidad y territorialidad de la ciudad, a la vez que aprovechan su memoria histórica y buscan una forma urbana coherente.

Mientras tanto, Portas (2011) entiende el proyecto urbano como un proyecto de arquitectura urbana, una intervención de

estructuración, que responde a las necesidades sectoriales y locales al tiempo que articula diferentes realidades urbanas, equilibrando y conectando las potencialidades del territorio en general. Desde una estructura abierta sobre una red transformadora de flujos, el autor define el proyecto a gran escala como el *plan territorial programático*, necesariamente interdisciplinario. En él aplica polarización y desarrollo global, fruto de intervenciones integradas basadas en el diseño urbano, con lo que presenta un gran valor, ya que es el artefacto que permite la ocupación del espacio, “el primer nivel de arquitectura programática del vasto entorno a desarrollar” (Portas, 2011: 86).

De manera similar a Solà-Morales (2001), Secchi (2006) introduce su definición de proyectos urbanos presentando su trayectoria no lineal, marcada por desviaciones, diferentes formas, procedimientos y denominaciones. Los proyectos urbanos pueden, por lo tanto, recibir varios significados y objetivos múltiples. Es así que define el proyecto contemporáneo como la imagen y visión del futuro de un territorio, aliado a un programa de intervenciones para alcanzar esta imagen, donde se distribuyen varios roles a múltiples partes interesadas, a la vez que se establece un pacto entre la sociedad y el poder público, en que gobierna la interacción entre los actores privados y se plantean lugares de encuentro, con acciones coordinadas por el diseño urbano y coordinadas estratégicamente en dos ejes: escala y lenguaje.

El autor relaciona la noción de proyectos urbanos con un programa más amplio, un proyecto de la ciudad que es producto de una cultura de autoría colectiva. Secchi enfatiza la importancia de conectar intervenciones aisladas del proyecto de la ciudad, así como de entrelazar planes urbanos y políticas urbanas; justifica esta necesidad como una demanda de la ciudad contemporánea, que es heterogénea, fragmentada, diversa, y que demanda amplias estrategias y acciones locales.

Mientras entrelaza escalas e idiomas, el diseñador urbano transforma los planes contemporáneos en escenarios desde los cuales define, puntual y estratégicamente, los amplios proyectos de infra-

estructura, sobre todo si entiende que los mecanismos y métodos desarrollados para gestionar la ciudad moderna no se aplican al territorio contemporáneo. Secchi explica esta relación con el proyecto de la ciudad al compararlo con el funcionamiento de un automóvil, que puede considerarse una máquina banal (moderna) y no banal (contemporánea), respaldada por tecnología:

Imagina que, al girar la llave de un vehículo, responde de una manera diferente según el lugar donde te encuentres, quién lo usó antes que tú, los caminos ya conducidos y las intenciones de por qué el automóvil se pone en movimiento. De acuerdo a nuestros términos, el mecanismo de un plan no banal, visto desde afuera, también puede parecer un plan banal, pero sus resultados dependerán de las diversas dimensiones de una situación dada, del territorio o ciudad en la que el plan es aplicado, de su historia, de la secuencia en la que presentamos las diversas entradas y de cómo exigimos los resultados. En cada momento la máquina evalúa el conjunto de variables, las condiciones de la carretera, como un alpinista (...) imaginando una serie de caminos alternativos, elige uno, o unos cuantos, y corrige poco a poco sus propias elecciones, según los resultados preliminares. Construir la máquina no banal no es una tarea fácil (II) (Secchi, 2011: 141).

El autor, sin embargo, no imagina que esta estructura sea jerárquica o temporal, donde la primera visualiza el proyecto de la ciudad, luego el plan y finalmente las políticas y proyectos. El funcionamiento de una máquina no banal se adapta, una vez que cambian las variables, para transformar el proyecto de la ciudad. El proyecto de la ciudad es entendido aquí como un reflejo de una cultura general, y las políticas, como los pactos entre los diversos grupos que forman una sociedad.

Mediante el uso de escenarios –la construcción de un orden hipotético– y estrategias –la forma de organizar acciones en el espacio y en el tiempo– para ser desarrollados por diferentes actores, el proyecto urbano se organiza y se materializa a medida que la ciudad se desarrolla.

El autor define el proyecto urbano como una estrategia consensuada, un conjunto de políticas con el objetivo de lograr mejores situaciones futuras, con metas mensurables y valores consolidados, considerando el principio contemporáneo de las racionalidades múltiples. Por lo tanto, el diseño es esencial, ya que explora continuamente los futuros posibles e influye igualmente en la ciudad imaginaria y física.

Calabi (2012) destaca, en el contexto italiano, el *Plan Proceso*, que supone que la administración pública no puede controlar todos los factores en el proceso de transformación urbana; sin embargo, debe influir en ella como articulador e interlocutor, a través de este instrumento, y basarse en marcos de tiempo a largo plazo. En el *Plan Proceso*, se predicen los objetivos generales y las intervenciones puntuales, asegurando la materialización definida por los objetivos; asimismo, es seguido por el *Plan de Proyectos*, planes urbanos que se revisan constantemente en perspectivas a corto plazo.

Somekh y Campos (2005) entienden el proyecto urbano como la iniciativa de la reurbanización local, en que se combinan las acciones de múltiples partes interesadas siguiendo un plan urbanístico, que guía tanto las inversiones como las intervenciones físicas, e incluso logra predecir articulaciones institucionales en varias escalas. Los autores refuerzan el carácter local de las operaciones, como en las intervenciones y la gestión, así como destacan la oportunidad de combinar fondos locales y regionales (en el caso europeo, fondos de la UE) dirigidos al desarrollo local. En tal concepción, los proyectos urbanos son planes de oportunidad.

Somekh (2008), mientras desarrolla la noción de proyectos urbanos, la define como un método para controlar las variables involucradas en la transformación del entorno construido. Asimismo, la relaciona con una estrategia general que establece prioridades y órdenes de intervención, además de coordinar los proyectos que, combinados, establecen la estrategia de desarrollo para toda la ciudad.

Marques (2013), bajo su argumento de que los planes y proyectos se entrelazan, define el proyecto como un modelo espacial,

promovido por el diseño urbano, en el que se definen las relaciones entre lo público y lo privado, los elementos construidos y los dispositivos autorreguladores mediante procesos participativos, que es una de las formas de adquirir conocimiento de un territorio dado. Su éxito depende de temporalidades preestablecidas ya que, en tiempos contemporáneos, los proyectos de larga duración están condenados a no cumplir sus objetivos, debido a la dinámica cambiante.

Abascal (2014) define el proyecto urbano como un proceso con efectos socioterritoriales, e indica la dependencia entre la reurbanización del espacio urbano y la solución de las responsabilidades sociales, a la vez que promueve acciones para la transformación efectiva del espacio urbano. Los proyectos urbanos, por lo tanto, apuntan hacia lograr acciones sistémicas e integradas, y proponen valores simbólicos, por lo que median relaciones de dependencia que alteran las dinámicas socioeconómicas y crean relaciones de proximidad. Estas últimas están dadas no necesariamente por contacto directo, sino que se aprovechan las mejoras de infraestructura que aseguran un efecto multiescala.

### PROYECTOS URBANOS: MÉTODOS Y ESTRATEGIAS

Al considerar los métodos y estrategias en los que los proyectos urbanos abordan la materialización de la ciudad, se consideran muchas nociones.

Abogando por una urbanidad material, Solà-Morales (2008) enmarca el método del proyecto urbano en un diseño (urbano) meticuloso. Si las reglas y la regulación eran una expresión moderna de control, la urbanidad contemporánea no puede expresarse mediante objetos sueltos, sino por intenciones materiales y físicas, localmente integradas, que abordan elementos arquitectónicos, infraestructurales y funcionales en capas.

Cuando se trata de materializar la ciudad, como objetivo del proyecto urbano, Solà Morales (2008) argumenta que se debe pensar en la simultaneidad, la temporalidad y la pluralidad como sus principales atributos, y que debe lograrse la urbanidad como articu-

lación, complejidad y diferencia en un ámbito urbano estratificado (planta baja, infraestructura y volúmenes construidos). En ese sentido, se destaca como esencial el papel de la planta baja, que define los límites entre lo privado y lo público, los flujos y las interrelaciones entre los espacios interiores y exteriores.

Al proponer el consenso colectivo y el conocimiento interactivo como los principales objetivos propuestos por el proyecto urbano, Secchi (2006) enfatiza el diseño de la planta como un método esencial, un elemento mediador, que construye una perspectiva objetiva de la creciente complejidad de la ciudad, y se aleja de materiales urbanos existentes para construir nuevas situaciones urbanas y estéticas diversas.

Portas define el proyecto urbano como un proyecto de arquitectura urbana, basado en (pocos) parámetros e indicación cualitativa de elementos físicos, unidos para establecer un “sistema urbano de vida y relaciones espaciales” transformables (2011: 78). Cuando habla de parámetros, el autor se refiere al terreno, incluidas muchas formas de propiedad, y parámetros cuantitativos de ocupación, que no necesariamente se miden por volúmenes, sino por densidades específicas.

Por otra parte, ofrece una secuencia metodológica como un programa para la disciplina, basada en las figuras de programa-espacio, una actividad multidisciplinaria sintetizada por el programa de diseño, establecida para probar soluciones y mediar en insumos sectoriales. El programa de espacio y el programa de diseño, como un proceso participativo de programación de un territorio, están seguidos por un metaproyecto que estructura las relaciones entre los sistemas generativos y los esquemas de circulación, los cuales combinan elementos de materialización. El metaproyecto está seguido por el metadiseño, lo que implica que el primero se ajusta al contexto local al agregársele legibilidad y valores culturales.

A partir de su definición de proyecto urbano, el autor discute la forma urbana, la cual revela en cada nivel de planificación territorial cómo debe manipularse la forma. La solución es comprender

los diversos elementos estructurantes de la forma en diferentes escalas. En esta línea, sugiere dos elementos principales:

- A. Zonas cotidianas –en las que la tipología y su repetición y regeneración constante son la clave de la definición formal
- B. Elementos complejos y articuladores –claves para la imagen de la ciudad, que consta de equipo o infraestructura civil

Ignasi de Solà-Morales (2003) define el proyecto como un conjunto de imágenes de la materialidad existente de la ciudad, hace hincapié en el rol de la forma urbana y propone morfologías abiertas como la solución para la ciudad contemporánea. Entiende el proceso de diseño como el establecimiento de redes y nodos, puntos, cortes e intersecciones, a la vez que considera que en los espacios abiertos se encuentran los elementos estructurantes y la forma urbana como la base del proyecto urbano.

Por otra parte, al destacar el papel de la morfología urbana en el proceso de creación de una ciudad, enfatiza el análisis morfológico como el método que traduce el conocimiento más consistente para construir la ciudad, el cual consiste en “parches arquitectónicos”, abiertos o construidos, en lo que él define como “neotradicionalismo morfológico” (Solà-Morales, 2008). Como estrategia, Solà-Morales (2003) presenta la figura de la mediación como la estructuración de imágenes provisionales, sucesivas y múltiples en la que el paisaje urbano se convierte en productor de externalidades.

Manuel de Solà-Morales (2008) argumenta que los proyectos que abordan la “urbanidad material” simplifican la organización espacial compleja por medio de un lenguaje apropiado –basado en el diseño urbano- que explica y revela diagramas materiales reales de la espacialidad estratificada de las ciudades.

Somekh y Campos (2005) enfatizan la importancia del diseño urbano, el elemento que guía la intervención física de un proyecto urbano. La calidad espacial y urbanística es la clave para asegurar una transformación efectiva, que redefine las jerarquías urbanas a través del desarrollo local, lo cual implica diversificación y estimulación

económica, lucha contra la exclusión social y promoción de la gestión compartida y de la gobernanza.

Somekh (2008) destaca el importante papel del programa de intervenciones al agregar propuestas inmateriales al diseño. Sintetiza los métodos empleados por proyectos urbanos materializados exitosos como la solución a la estructura de la propiedad, la gestión independiente y la revisión de los sistemas de movilidad, lo que genera nuevas centralidades y promueve referencias culturales y espacios públicos.

Dentro del marco de un proyecto urbano, Marques (2013) afirma que los elementos a definir se basan en el contexto, el diseño de la planta, en armonía con los aspectos biofísicos y las preexistencias culturales, la morfología de los espacios públicos y privados, estructurados por el tejido urbano.

Abascal (2014) refuerza el uso del diseño como principal elemento mediador, combinado con métodos de gestión compartida y participativa, que puede contribuir a la creación de elementos simbólicos, como espacios públicos, a la vez que organiza el carácter transformador de “datos objetivos, problemas abstractos, situaciones culturales y demandas sociales” (Abascal, 2014) en forma multiescala. Si bien actúan en escalas múltiples, los proyectos urbanos tienen en sus propuestas de diseño urbano el elemento que genera actividades. Abascal sugiere que el proyecto urbano, como mediador y lenguaje, puede predecir situaciones futuras que se aparten de las actuales gracias a su articulación de significados y determinaciones objetivas, habilitadas por el diseño. Si se comprende el diseño como el marco para la acción, el rol del urbanismo contemporáneo es proactivo y abierto (en oposición al urbanismo lineal fordista), lo que agrega un mayor número de variables al proceso.

## PROYECTOS URBANOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

La breve revisión trae consigo cierto consenso. El concepto de proyectos urbanos está respaldado por estrategias más amplias, con el carácter de un pacto social entre diferentes actores en una secuencia

metodológica no lineal; esta abarca soluciones estratégicas y acciones puntuales, así como amplias oportunidades para actualizar la infraestructura respaldadas por un lenguaje específico: el diseño urbano. Su función es coordinar, articular, sintetizar, conjugar, interrelacionar y mediar; pero también dar forma a la materialización de las ciudades (Solà-Morales, 1997; Vicentini, 2001; Solà-Morales, 2003; Somekh y Campos, 2005; Secchi, 2006; Somekh, 2008; Ascher, 2010; Portas, 2011; Calabi, 2012; Abascal y Bilbao, 2014).

Sus objetivos están relacionados con la flexibilización en el contexto de la incertidumbre, lo que implica adaptar los planes urbanos a los cambios coyunturales. Al mismo tiempo, se ofrece un conjunto de futuros posibles, que estimulan la autonomía local y la desconcentración administrativa; a la vez que se crean nuevas centralidades y se promueve el desarrollo local, se diversifica y dinamiza la economía. De la misma manera, se redefinen las jerarquías urbanas y los sistemas de movilidad, se renueva el tejido y se ofrece un control más amplio de las variables urbanas; asimismo, se promueve la transformación urbana efectiva de fragmentos de ciudades, al tiempo que los efectos de regeneración a mayor escala.

Sus métodos consisten en la programación funcional, la redefinición de la estructura de la tierra, la gestión compartida, la construcción de consenso colectivo y la participación mediante múltiples compromisos con las partes interesadas; es decir, mediación de conflictos a través del diseño urbano.

El diseño urbano es el instrumento de conocimiento interactivo, que actúa como mediador de negociaciones y conflictos –cuando se presenta como base material para la participación y negociación pública entre los diferentes actores–, generador de actividades y conciliador de materiales urbanos distintos y conflictivos con nuevas situaciones urbanas; así como de promotor de espacios simbólicos (públicos y anclas culturales), constructores de perspectivas objetivas y determinadas, y de indicadores cualitativos de procesos de transformación y redesarrollo (que definen y orientan intervenciones físicas, que aseguren la calidad espacial) (Solà-Morales,

1997; Vicentini, 2001; Solà- Morales, 2003; Somekh y Campos, 2005; Secchi, 2006; Somekh, 2008; Ascher, 2010; Portas, 2011; Calabi, 2012; Abascal y Bilbao, 2014).

Luego de la revisión de la literatura sobre proyectos urbanos, tanto en América del Norte como en América Latina, presentamos la definición que guiará el análisis y la construcción de una matriz analítica teórica de la presente tesis.

Por proyectos urbanos entendemos las intervenciones urbanas con el objetivo de transformar áreas precisas y delimitadas en las ciudades, que alteran su estructura material y la relacionan con estrategias más amplias que promueven efectos de escala múltiple. Estos proyectos deben, necesariamente, (A) ser de idealización pública, con objetivos que benefician colectivamente; (B) estar relacionados con una visión o plan más amplio para el territorio, esto es formar parte de una estrategia que es más amplia que los límites físicos del proyecto en sí; (C) involucrar más de una parcela, pública o privada; (D) estar basados en el diseño urbano; (E) promover el uso mixto, ya sea en la misma parcela o sea en el fragmento urbano que interviene; (F) involucrar la creación de espacios de uso colectivo, públicos o privados; (G) implicar la construcción de nuevos edificios, que se basen en un programa consensuado predefinido; (H) ser coordinados o administrados por un público interesado o por formas mixtas de agentes de gestión; (I) ser diversos en términos de grupos sociales específicos. Estas intervenciones deberían preferiblemente (J) presentar espacios abiertos de uso colectivo, ya sean privados o públicos; (K) relacionarse con equipos o servicios colectivos a gran escala, preferiblemente públicos; (L) apropiarse de preexistencias de su territorio; (M) no basarse exclusivamente en fondos públicos, es decir contando con la participación directa o indirecta de los actores públicos; (N) renovar, actualizar u optimizar la infraestructura urbana; (O) presentar un marco de tiempo preciso para su implementación.

Los proyectos urbanos son diferentes de los proyectos meramente infraestructurales, tales como la movilidad y las intervenciones en espacios abiertos; recintos de vivienda social, que generalmente

son monofuncionales y no diversos; y de los desarrollos privados, que incluso alcanzando la escala de lo que aquí se llama proyectos urbanos, no tienen metas o directrices relacionadas con los beneficios colectivos, sino que son esencialmente de interés privado (el desarrollador, los propietarios de la tierra y los posibles consumidores). Los proyectos urbanos, en este sentido, se construyen socialmente, por lo que no pueden ser parte del definido “urbanismo corporativo” (Fernandes, 2013: 83). Los proyectos urbanos son uno de los principales métodos para el urbanismo contemporáneo y, como sugiere Fernandes, no se pueden reducir a un dominio privado.

Esta distinción no significa que los proyectos urbanos, en el sentido que se define en esta investigación, no aprovechen las racionalidades probadas y aprendidas por los tres tipos de intervención urbana mencionados anteriormente. De cierta manera, incorporan el mismo tipo de proyectos, en diferentes escalas y proporciones, aunque ello depende de la amplitud y complejidad de los proyectos urbanos. Esta definición se utilizará al analizar las regulaciones contemporáneas que proponen materializar proyectos urbanos en Brasil, y específicamente en São Paulo (capítulo III).

Comprender los matices, las funciones y los personajes del proyecto urbano como método de urbanismo, y comprender que más allá de las propuestas que plantean pueden ser un método de investigación y participación, citamos la experiencia de Flandes (en Bélgica) como referencia, para demostrar los límites y posibilidades del proyecto urbano como política pública, que promueve a su vez nuevos modos de participación y gestión del espacio urbano en el contexto contemporáneo.

Presentamos brevemente el programa de proyectos urbanos en Flandes, implementado entre 2001 y 2011, que se basó en una oportunidad de financiamiento de políticas urbanas, con el objetivo de promover proyectos urbanos locales, como un esfuerzo para integrar fuerzas y actores, involucrar a los desarrolladores y combinar fuerzas culturales, trabajado bajo la noción de coproducción en procesos de renovación urbana.

Loeckx (2015) explica el contexto en el que se creó este programa. Destaca las condiciones urbanas y la evolución del urbanismo como disciplina en los años noventa como peldaños del proceso.

Las condiciones urbanas (europeas) estuvieron marcadas por la decadencia de los centros urbanos después de décadas de políticas que directa o indirectamente contribuyeron a la desconcentración y suburbanización, lo que tuvo como consecuencia la aparición de un continuo urbano-rural en una coyuntura similar a la descrita por Gottdiener (1997) para las ciudades de América del Norte.

Aliado a estos fenómenos, los procesos de desindustrialización dejaron un legado inmobiliario de la segunda revolución industrial: en muchos casos, territorios vacantes de gran escala de propiedad pública.

Simultáneamente, el urbanismo como disciplina se reinventaba, con lo que se iniciaron algunas tendencias como (a) la aparición del urbanismo descriptivo, (b) el surgimiento de la planificación estratégica y estructural, y (c) la reactivación del proyecto urbano y el diseño urbano.

La primera tendencia se traduce como un esfuerzo por describir la condición urbana contemporánea. Con el territorio visto como un palimpsesto (Corboz, 1985), hubo esfuerzos para identificar capas de identidad, marcadas por la superposición de ejes infraestructurales, en un ejercicio que buscaba tornar legible lo que estaba siendo visto como un texto muy complejo. El método consiste en el mapeo extensivo, el análisis urbano y las investigaciones de diseño.

Esta secuencia metodológica permitió la revisión de los paradigmas de planificación en el contexto flamenco. El análisis de las diferentes capas de información contenidas en el territorio compone el complejo texto de la ciudad contemporánea y fue realizado por el extenso mapeo; ello implicó la valorización de la geografía, lo que lleva a tener en las estructuras paisajísticas la capa básica que conformaría los nuevos planos estructurales. Fue así el surgimiento de un nuevo principio de ordenamiento, estimulado por la tendencia ecológica de la década de 1990. Este proceso desencadenó una revi-

sión de la estructura regulatoria de la planificación flamenca, que reintrodujera los planes estructurales y los proyectos urbanos en las discusiones y en la práctica del urbanismo.

Según Loeckx y Vervloesem (2012), las políticas nacionales de planes estructurales (1990-2011) propusieron ordenar el territorio al articular los espacios abiertos en diferentes escalas, a la vez que se define una estructura abstracta a desarrollar mediante proyectos estratégicos, que parten a su vez de las disciplinas de arquitectura y urbanismo; de la misma manera, se promueve la renovación y regeneración del patrimonio postindustrial con proyectos urbanos y diseño urbano, basados no en la trama privada, sino en la escala del bloque como la unidad mínima de intervención. Los proyectos estratégicos urbanos fueron considerados como formas de prever y visualizar nuevas pautas urbanas.

Loeckx (2015) señala que estas políticas se vieron influenciadas por los paradigmas de los proyectos urbanos en el contexto europeo. Como ejemplos, menciona las zonas portuarias de Londres (1982), como un proyecto guiado por el mercado inmobiliario; Potsdamer Platz (1991), como un caso de renovación urbana guiado por la valorización de los monumentos históricos; la experiencia holandesa de Kop Van Zuid en Rotterdam, que representa la renovación urbana de las áreas postindustriales con la renovación del puerto; y, finalmente, el proyecto olímpico de Barcelona (1992), como un proyecto dirigido por un evento.

A pesar de la crítica que, consensualmente, destaca en estos procesos la participación de actores económicamente poderosos (la falta de diversidad inmobiliaria, el hecho de que se eligen ciertas demandas a pesar de otras, la arquitectura genérica y la reacción negativa de la sociedad civil), Loeckx (2015) planteó algunos aspectos positivos: la capacidad de intervenir a gran escala (más grande que la parcela privada individual), la cantidad de inversiones privadas con nuevos modelos de alianzas público-privada y la movilización de la sociedad civil.

En el contexto de la revisión de las experiencias europeas de proyectos urbanos, el acto administrativo del gobierno flamenco desarrolló el *Libro Blanco de Política Urbana*, en 2004 (Loeckx y Vervloesen, 2012), con el objetivo de ubicar a los centros de las ciudades y las ciudades-regiones como el foco de las políticas urbanas en el siglo XXI.

Loeckx (2015) explica que la política se basó en 4D: densidad, diversidad, democracia y durabilidad (en un sentido más amplio que la sostenibilidad urbana). La experiencia propuso el proyecto urbano como un laboratorio, en el cual el espacio urbano era simultáneamente el recurso, el escenario y un elemento integrador de los diferentes departamentos involucrados.

Para elaborar la política, se crearon tres puntos de integración, como directrices principales: (a) el proyecto como base: no debe promulgarse ninguna regulación sin estar basada en un proyecto preliminar; (b) coproducción: la participación de distintos actores que participan en todas las etapas de la formulación del proyecto; y (c) capacitación: todas las esferas del gobierno deberían estar capacitadas a través de la elaboración de proyectos, para permitir así la construcción de diversos instrumentos urbanísticos.

El proceso se basó en licitaciones y concursos. Cada ciudad debe solicitar el apoyo financiero y organizativo del gobierno central para elaborar un proyecto de renovación urbana, que se implementará junto con la iniciativa privada y la sociedad civil. El proyecto se iniciaría al establecer un equipo mixto, responsable de su desarrollo local. Si se aprueba la solicitud, el gobierno local recibiría fondos para desarrollar e implementar el proyecto previsto (Loeckx y Vervloesen, 2012).

La experiencia belga de proyectos urbanos propuso el reposicionamiento del proyecto –como acto del diseñador– en la política para el desarrollo urbano y la renovación urbana, que a su vez asume varios roles, como el elemento a través del cual se puede investigar, visualizar, negociar y controlar la calidad de la producción del espacio urbano (Loeckx, 2015).

Loeckx (2015) enfatiza que el reposicionamiento del diseño en las políticas públicas para el desarrollo urbano estuvo directamente relacionado con la participación. Esta experiencia muestra que la participación de la sociedad civil en el proceso de coproducción de proyectos urbanos debe considerar diversos modelos y métodos. Los pasos involucrados en el proceso de investigación y construcción de diseñador se basaron en (a) conocimiento social; (b) competencias socioespaciales y (c) coproducción.

Según Loeckx y Vervloesem (2012), esta experiencia es un ejemplo de cambio en el rol del Estado en la producción del espacio. Ello implica el paso de un rol pasivo –basado en políticas regulatorias– a un rol activo al promover proyectos directamente, a la vez que se enfoca en la infraestructura, equipamiento y espacios públicos. Incluso, prepara el terreno para iniciativas de mercado, y así asegura la materialización efectiva de objetivos colectivos acordados en renovaciones urbanas socialmente relevantes, ampliamente basadas en la participación de la sociedad civil.

Muchos proyectos fueron promovidos por esta política y por licitaciones entre 2001 y 2011, con lo que se atienden las demandas contemporáneas, se renuevan las centralidades y se promueven actualizaciones de infraestructura integradas al desarrollo urbano, para aumentar las densidades en las áreas centrales y materializar los espacios públicos. Este es un ejemplo de transposición de los métodos de urbanismo contemporáneo a la práctica de las políticas públicas de desarrollo urbano. Este tema se abordará en el tercer capítulo, cuando abordemos las políticas urbanas contemporáneas en São Paulo. En la siguiente sección, presentaremos el campo de la morfología urbana, como un enfoque teórico del urbanismo contemporáneo, y la base metodológica del urbanismo descriptivo, como lo mencionan Loeckx (2015) y Secchi (2011).

## 1.2.2. ENFOQUE TEÓRICO:

### EL CAMPO DE LA MORFOLOGÍA URBANA

Los autores abordados tienen en común una preocupación con respecto a la materialidad de las ciudades, si se la entiende como un elemento del cual parte la actividad pragmática del urbanismo.

La crítica pone de relieve la relación desigual entre los actores, lo cual produce la ciudad, pero ofrece muy pocas ideas sobre cómo intervenir.

El campo de la morfología urbana es importante para entender la materialización de las ciudades, pues ofrece subsidios metodológicos para el análisis de preexistencias, mencionado como un punto de partida para las actividades teóricas y de diseño del urbanismo contemporáneo.

La revisión de la literatura en esta sección cuenta con autores extranjeros y brasileños con el objetivo de revelar cuáles son los materiales urbanos y sus métodos, además de explorar las nociones de forma urbana y paisaje urbano, definido como un punto de partida y un objetivo de transformaciones que el urbanismo, en un sentido pragmático, está deseoso por lograr.

### FORMA URBANA

Antonucci (2006) entiende la morfología urbana como el campo que estudia las formas urbanas, y las relaciona con los fenómenos de los que derivan. La autora estructura y organiza las pocas referencias de las morfologías urbanas en Brasil, su importancia en el contexto de la reestructuración del pensamiento urbanístico después del modernismo, con lo que recupera el camino de la forma urbana como concepto y método dentro de una metodología analítica para la materialización de las ciudades.

Antonucci revisó a los fundadores de la morfología urbana como campo –Conzen en Inglaterra, Muratori en Italia– y llega a explicar la evolución del campo de la morfología urbana en diferentes escuelas –británica, italiana, francesa, catalana y portuguesa–, la cual desarrolló conceptos y métodos en el análisis de forma urbana

como resultado de la transformación de las relaciones sociales. Ella señala que la morfología urbana es un campo que surgió de la crítica sobre el urbanismo moderno, cuyas propuestas se desprendieron del contexto, o de la forma, y de la creciente brecha entre la teoría y las técnicas en el campo del urbanismo. De la literatura, la autora extrae valiosas lecciones para el contexto brasileño.

A partir del trabajo de Muratori, Antonucci destaca las lecciones relacionadas con los tejidos urbanos: la dependencia del tipo y los tejidos urbanos; tejidos y elementos estructurales urbanos, y la dimensión histórica de los elementos estructurales. Así se ha desarrollado, por lo tanto, un método de reconstitución del tipo como la base de las intervenciones de diseño, probado en la restauración del centro histórico de Bolonia.

Del trabajo de Argan, la autora extrae el método histórico y la síntesis de interpretaciones formales.

De Aldo Rossi, Antonucci destaca la importancia de las tipologías en la estructuración de ciudades y sus elementos, la singularidad de los monumentos en oposición lógica repetitiva del tejido urbano residencial, componente básico de la ciudad en el que cada tipología está dada por usos morfológicos, que se relaciona y estructura por espacios públicos.

Desde la escuela francesa, de los trabajos de Panerai, Depaule y Demorgon, la autora extrae la importancia del catastro y los elementos del análisis urbano, entendidos como el “lugar teórico del diseño” (Antonucci, 2006: 78). Según la escuela francesa de morfología urbana, la clave para comprender y analizar la forma se encuentra en los patrones de parcelación de la tierra, el sistema de caminos y las tipologías repetidas.

Desde la escuela catalana, cuya teoría se basó en la transformación del Ayuntamiento de Barcelona durante los años de 1980 y 1990 (particularmente importante para la investigación actual en el ámbito de los proyectos urbanos), la reflexión sobre la morfología se extrae como un ejercicio teórico y crítico del urbanismo mismo, como un elemento que sienta las bases para las propuestas.

En cuanto a los pocos estudios brasileños sobre morfología urbana, la autora revisa obras importantes:

En primer lugar, es importante destacar el marco histórico urbano propuesto por Reis (1968), desde el cual entendemos la independencia de la arquitectura de las estructuras urbanas, o la autonomía del tipo acuñado por el autor, especialmente importante cuando se considera el proceso contemporáneo de materialización por medio de la verticalización y sus impactos sobre la urbanidad de las ciudades.

Las propuestas de Del Rio (1998) definen cuatro temas para el campo de la morfología urbana en el país: crecimiento urbano; parcelación de trazos y terrenos; tipologías de elementos urbanos y articulaciones entre los elementos.

Candido Malta Filho (1988), al demostrar que las formas son el resultado de interacciones entre actores públicos y privados, creó una clasificación de los tejidos urbanos existentes en São Paulo a finales de la década de 1980, y definió (A) barrios periféricos aislados; (B) centralidades lineales, como consecuencia del cruce de dos rutas de accesibilidad; (C) parches, resultantes de recintos de ciudad jardín; y (D) centralidades no lineales, como parches de uso mixto.

La revisión de Antonucci aclara las diferentes escuelas de morfología urbana y las ideas que la respaldan, a partir de las cuales se puede destacar la escuela catalana, que surgió a partir de cuestiones contemporáneas como la más adecuada para tratar con la materialización contemporánea. Entre las reflexiones de la autora sobre la forma urbana, nos acercaremos a Manuel de Solà-Morales, un autor que propone explícitamente la morfología urbana como base para la actividad de diseño.

Manuel de Solà-Morales, en *Las formas del crecimiento urbano* (1997), aporta importantes enfoques metodológicos para los proyectos urbanos, que parten de la racionalidad de la morfología urbana y relacionan la forma física –la materialidad de las ciudades– con sus contenidos sociales y económicos, a la vez que atribuyen a los materiales urbanos la materia sustancial de la teoría del urbanismo.

Señala las tendencias en los estudios urbanos basados en el desarrollo capitalista –la crítica marxista y el historicismo liberal–, los cuales no pueden evitar un determinismo social, de modo que deshabilitan el proceso de urbanización –la materialización– de una cierta autonomía teórica. A la vez, la reducen a ser determinada exclusivamente por mayores procesos sociales que distorsionan y no orientan la racionalidad de diseño del crecimiento urbano.

Desde este entendimiento, Solà-Morales propone una explicación estructural completa sobre la forma de la ciudad, en sus partes y en conjunto, sus proyectos y evolución histórica, en construcciones excepcionales y áreas banales, sus resultados y procesos; mientras, reconoce la importancia de la infraestructura morfológicamente independiente de formas, en su proyecto, ejecución y función, de parches y fragmentos que configuran el diseño de la ciudad. Por lo tanto, el concepto de morfología urbana debería de desarrollar formas distintivas de las infraestructuras –que se basan en la racionalidad de un proyecto– a partir de las formas de parcelación, que componen el tejido urbano.

Para Solà-Morales, la construcción de las ciudades –su materialización– está dada por la secuencia de (A) urbanización (infraestructuración), (B) parcelación del terreno, (C) lotes y (D) edificación u ocupación (construcción). Puede haber múltiples modos de combinación de estas racionalidades en el tiempo y en los espacios, lo que construye la complejidad que define la forma urbana contemporánea.

Así, Solà-Morales se acerca al gesto urbanista que capta la topografía, la estructura de la propiedad, la coexistencia de formas controladas e indecisas, la accesibilidad y el tiempo como principal material y objeto de la construcción de la ciudad. Entiende los proyectos urbanos como el campo en el que se encuentran el discurso y el urbanismo contemporáneo pragmático, como una propuesta para integrar la forma urbana y las formas arquitectónicas.

El autor entiende las nuevas formas de parcelación de tierras y los modelos actuales de desarrollos inmobiliarios, la orden abierta

traída por el movimiento moderno, los edificios aislados y el diseño arquitectónico de infraestructura a gran escala como los principales temas actuales para un urbanismo contemporáneo real, que casi no se exploraron en el campo tradicional de morfología urbana.

Basando su argumento en una urbanidad material, Solà-Morales (2008) enfatiza las relaciones importantes entre diferentes materiales, distancias, ritmos, continuidades, volúmenes, secuencias, conflictos, aliados a conceptos espaciales como la monumentalidad, la convención, la repetición. La articulación de la forma, argumenta, está dada por la secuencia, las yuxtaposiciones y la complejidad de sus materiales urbanos estratificados.

Antonucci (2006) entiende que, en cierto sentido, las escuelas de morfología urbana presentan un cierto nivel de generalización (12), de las que destaca sus principios comunes: (A) el establecimiento de elementos físicos fundamentales: edificios (figura) en relación con espacios abiertos (suelo); (B) la comprensión de la forma en varias escalas: edificios y parcelas, calles y cuadras, la ciudad, la región; (C) la comprensión histórica de la forma de la transformación y la sustitución de elementos urbanos; y (D) la definición metodológica de unidades analíticas en las que el todo debería corresponder al mismo período y tener los mismos parámetros de construcción o pasar por el mismo proceso de transformación.

En su propia definición, partiendo de la realidad de São Paulo, la autora entiende la morfología urbana como un campo que comprende la formación de la ciudad a través de (A) la estructura de la propiedad, (B) los procesos de parcelación y adjudicación, (C) la creación de infraestructura y (D) la ocupación del edificio (tipologías de construcción). Ella entiende que el proceso de estructuración de las ciudades brasileñas y la creación de su paisaje urbano tienen como variables definitorias su legislación y las categorías existentes de tejidos urbanos, y de ellas utiliza como punto de partida las circunstancias dadas, como son la estructura del paisaje, el sistema vial y las parcelas existentes, así como circunstancias variables como legislación y mercado. Ella propone que diferentes lecturas de

la regulación urbana existente hecha por el mercado pueden alterar el paisaje urbano establecido. Por lo tanto, la combinación de activos fijos –como el territorio y el sistema vial– con activos variables –como la aplicación de la ley– puede generar diferentes tejidos urbanos, en los que la legislación sirve de guía para establecer la relación entre espacios públicos y privados, volúmenes construidos y espacios abiertos, considerados los principales elementos urbanos que definen la forma urbana.

Como tipologías de formas urbanas particulares del contexto de São Paulo, la autora define: (A) el tejido residencial, (B) las comunidades cerradas producidas por desarrolladores privados, (C) los complejos de viviendas sociales producidos por el Estado, (D) la producción de alquiler hecha por pequeños empresarios y (E) parches autoconstruidos producidos por el resto de la población, sea que cuenten o no con asistencia técnica.

A partir de esta lectura, se pueden destacar algunos aspectos:

Las escuelas tradicionales de morfología urbana, si bien presentan una generalización en sus métodos y elementos, han otorgado una gran importancia a la figura de las tipologías como el elemento generador básico de la forma, mediante la repetición y la jerarquía.

Los enfoques contemporáneos, como el de Solà-Morales, desafían esta jerarquía y presentan una matriz de elementos, no necesariamente basada en la repetición ni el predominio del tipo. Además, al considerar la materialidad brasileña, los autores señalan la autonomía histórica de las tipologías: en relación con los otros elementos, una autonomía que puede traducirse en una forma urbana en constante transformación, que reensambla la noción de paisaje.

## PAISAJE URBANO

La noción de paisaje urbano recibe contribuciones de los campos de la arquitectura del paisaje, la geografía física y también del urbanismo.

Argan (2005) entiende el paisaje urbano como el espacio visual de la ciudad, la evolución de varias formas en el horizonte, más allá

del espacio en primer plano. En este sentido, el urbanista es el director de la evolución histórica del “organismo” urbano, que trabaja con este espacio visual y resuelve problemas estructurales mediante el desarrollo de sistemas, en una analogía con el proceso de formación, agregación y estructuración de un lenguaje, cuya continuidad se da a través de la transmisión y la sucesión de significados simbólicos y signos arquitectónicos. Entiende que las funciones, no los tipos, son los elementos desencadenantes y resultantes de las fuerzas urbanas. La dialéctica de las funciones es el instrumento que garantiza la historicidad en el desarrollo de los paisajes urbanos.

Ignasi de Solà-Morales (2003) percibió el paisaje urbano como el conjunto de lugares en los que la vida humana ocurre y tiene éxito, en función de la noción de experiencia urbana directa y corpórea. La arquitectura y el paisaje urbano son los medios y los resultados de crear lugares a partir de no lugares, dando forma a lo informe, haciendo inteligible lo ininteligible y manteniendo la fluidez, a través del acceso a una experiencia urbana mediada por la arquitectura, así como a través de prácticas que estructuran imágenes y referencias mientras que produce externalidades.

Para el autor, la perspectiva del paisaje es diferente desde la perspectiva cívica y urbana hacia la ciudad, en la forma en que se basa en la experiencia, que reconoce el tiempo y el movimiento en la percepción de superficies y espacios urbanos, a su vez basados en la multiplicidad de estímulos, mensajes y formas como atributos de la experiencia del movimiento.

Gomes y Espinoza (2009) entienden que el paisaje urbano latinoamericano no puede definirse solo por sus aspectos físicos, materiales y formales, sino también por su cultura, que les da sentido y por la subjetividad de la experiencia, sobre todo si se percibe el paisaje como una experiencia vivida. El proyecto, según los autores, es una forma de construir paisajes y de diseñar la materialización del entorno construido.

Waisman (2013), al abordar el ensamblaje y la evolución del paisaje urbano en América Latina, lo entiende como una sucesión

de *collages*, no solo de estilos arquitectónicos sino de volúmenes, relaciones figura-plano, y fragmentos de tejidos urbanos, granos, intervenciones urbanas, lo cual causa un desorden caótico. Las teorías basadas en las relaciones entre la división de parcelas, los tipos arquitectónicos y el paisaje urbano, deberían ser profundamente revisadas para ser aplicables a nuestro contexto.

En Brasil, Jorge Wilhelm (2000) ha ofrecido una importante contribución al estudio y enfoque del paisaje urbano de São Paulo. Comprendiendo el paisaje urbano y la realidad física de la ciudad –materialidad– compuesta por sus edificios y equipamientos, elementos naturales y espacios abiertos entre el entorno construido, en una estructura compleja percibida en diferentes escalas, como el resultado de múltiples acciones hechas por el hombre sobre las estructuras de paisaje, sumadas y modificadas a través del tiempo y estimuladas por la vida urbana. La calidad del paisaje urbano define la calidad de vida, ya que puede integrar o desorientar, aumentar el orgullo o disminuir la autoestima. Aliando la noción de paisaje urbano a la calidad de vida, el autor aboga por el derecho al paisaje urbano, basado, entre otras cosas, en la comodidad proporcionada por:

(a) la posibilidad de recuperarse psicológicamente; (b) placer intelectual; (c) la comodidad resultante de una organización limpia, no contaminada y organizada; (d) el silencio necesario para mantener la salud psicológica; (e) espacios públicos disponibles; (f) equipo público visible; (g) condiciones de seguridad ofrecidas por un espacio que garantice la integridad física; (h) orientación dentro del espacio urbano; (i) libertad de fluir dentro del área urbana; (j) libertad de opciones dada por la información adecuada (Wilhelm, 2000: 8).

Pedro Sales, hablando acerca del territorio de São Paulo, define el paisaje urbano como un conjunto de signos fijos y mutantes:

La noción de paisaje urbano involucra un conjunto de signos materiales e inmateriales, fijos y mutantes, públicos y privados, naturales y artificiales, visuales y táctiles, que son inherentes o complementarios a una determinada constitución de forma urbana, que

componen una semiótica sensible y que son directamente aprehensibles por el uso concreto, afectivo y efectivo del espacio (Sales, 2005).

Más allá de las contribuciones teóricas del campo del urbanismo resumidas anteriormente, se abordó la literatura producida por geógrafos y se revisaron contribuciones relacionadas específicamente con la noción de paisajes urbanos y su aprehensión.

Basándonos en el geógrafo Milton Santos (2008), el paisaje urbano puede entenderse como un organismo vivo:

El paisaje urbano se puede definir como el conjunto de aspectos materiales a través de los cuales la ciudad se presenta ante nuestros ojos, simultáneamente como una entidad concreta y como organismo vivo. Dentro de él se encuentran los datos actuales y los pasados, pero también los elementos fijos (bienes inmuebles) y los elementos en movimiento (personas y cosas) (Santos, 2008: 191).

Es interesante notar que a pesar de que los académicos europeos son mayoría en el campo relacionado con la forma urbana, los autores norteamericanos son los que más exploran la noción de paisaje urbano, dadas las diferencias intrínsecas en la producción del espacio urbano en estos dos contextos. Es consensual entre los autores investigados que las contribuciones de Kevin Lynch sobre la conceptualización del paisaje urbano deben recibir especial atención (Solà-Morales 1997; Busquets, 2006; Secchi, 2006).

Lynch (1995; 2011) trabajó y percibió la ciudad estadounidense durante un período en el que pasó por transformaciones a gran escala, quizás tan importantes como la experimentada hoy en día, con los fenómenos de metropolización, el mismo proceso descrito por Gottdiener (1985). Realizó sus primeros trabajos a la par del comienzo del proceso de expansión en América del Norte, con la pérdida de la escala humana dada por la introducción masiva de automóviles –y la construcción de infraestructura de carreteras de gran escala– en el paisaje urbano, que a su vez disminuía el número de referencias urbanas.

Su producción se basó en la búsqueda de una forma legible para las ciudades, la producción de formas ideales de crecimiento

urbano, lo que permitió conceptos para sustentar la creación de paisajes urbanos que desarrollaran las nociones de legibilidad, espacios de flujos y espacios de uso.

El desarrollo de nociones analíticas para espacios urbanos, tales como tamaño, densidad, grano, borde y patrones fueron de gran valor para refinar la investigación sobre la forma de la ciudad, así como para ilustrar la forma en que estos elementos interactúan y construir a partir de ello una rica discusión en las escalas, los valores y las necesidades de los usuarios, la experiencia de trayectoria en espacios urbanos, de manera que se enfatiza la importancia de ordenar propiedades y de tratar el sistema de flujos.

A pesar de considerar sus discusiones sobre tamaño, densidad y trazado ya desactualizadas, se vieron muy influenciadas por el espíritu controlador de la década de 1950. Sin embargo, las consideraciones sobre patrón y textura siguen siendo útiles en la discusión sobre el paisaje urbano y los proyectos urbanos contemporáneos.

Al tratar con la forma de la metrópolis, Lynch inició su camino hacia las nociones de legibilidad y desempeño, exploradas en su obra más conocida *La imagen de la ciudad*, publicada en 1960.

Para considerar la legibilidad, concepto que podría ser el más relevante cuando se trata de paisaje, el autor discutió las dimensiones formales de la ciudad, lo que depende de variables tales como densidad y difusión, diversidad y dinamismo, escala y pico, contraste y malla.

La noción de rendimiento trae variables como accesibilidad, idoneidad, diversidad funcional, adaptabilidad y comodidad como instrumentos para analizar y diseñar áreas urbanas.

La relevancia contemporánea de Lynch se basa en cómo maneja la transformación, un argumento central en *La imagen de la ciudad* (1960). La búsqueda de la forma, aquí, está dada por elementos abiertos entrelazados, en oposición a los investigadores de la morfología urbana tradicional, cuyo trabajo se centra en la cristalización de ciertos aspectos de la forma para analizarla.

Lynch presenta los principales elementos que componen la imagen percibida de la ciudad, que son caminos, aristas, distritos, nodos y puntos de referencia, que dan, como se esperaba, un gran enfoque en el sistema vial como elemento estructurante de la imagen, ya que la aprehensión de la ciudad sucede al navegar en este sistema.

Al tratar con la imagen de la ciudad, el diseñador debe mejorar su aprehensión y combinar estos elementos en el entorno urbano de acuerdo con un conjunto de criterios: singularidad, simplicidad de forma, continuidad, predominio, conexiones claras, diferencias direccionales, alcance visual, conciencia de movimiento, series temporales, nombres y significados.

Como columna vertebral estructural, el sistema de movimiento debe diseñarse para aliarse a la jerarquía visual y funcional, con el objetivo de lograr la continuidad.

La metodología de Lynch se aleja del análisis de la forma construida existente, la imagen pública percibida del territorio, que explora sus diferentes elementos de composición, sus problemas, potenciales, situaciones críticas y las interrelaciones existentes. Partiendo de este análisis meticuloso, el diseñador concibe el plan visual, como un conjunto de recomendaciones y controles de forma y percepción, y ajusta la imagen de la ciudad a la escala humana, en sus diversas trayectorias (movimientos) a través de la ciudad. El control no puede ser rígido, debe crear una imagen estática pero adaptable a la etapa continua de transformación de las ciudades: “El objetivo del plan no es la forma en sí misma, sino la calidad de su imagen mental” (Lynch, 2011: 120).

Para finalizar esta sección, que presenta la noción de paisaje urbano y sus figuras conceptuales operativas presentadas por el autor del campo de urbanismo y geografía, una cita final de Lynch aporta un punto crucial a la investigación sobre paisajes urbanos brasileños, en cuanto a que la legibilidad no es belleza:

Aumentar la atención del observador y enriquecer su experiencia es la utilidad de dar forma (...) el mismo proceso de rediseñar

las ciudades para aumentar la imaginación puede hacer que la ciudad sea legible, sin importar cuán incómoda sea la forma física final (Lynch, 2011: 120).

Basándose en este principio, la presente investigación pretende abordar el paisaje urbano de São Paulo.

## LA FORMA URBANA FRENTE AL PAISAJE URBANO Y EL SURGIMIENTO DEL URBANISMO DE PAISAJE

Al cruzar las nociones de forma urbana y paisaje urbano, ofrecemos algunas consideraciones.

Las escuelas tradicionales de morfología urbana generalmente trabajan con categorías analíticas fijas, que presentan la forma urbana como un conjunto de elementos cristalizados en el tiempo. Al analizar su evolución formal, estos estudios presentan muestras de formas óptimas cristalizadas, aunque también consideran sus variaciones en marcos temporales más amplios.

La forma de las ciudades no es estática y su estabilidad es relativa, pues dependen de los diferentes elementos, la estructura de la propiedad y las limitaciones físicas del terreno, por mencionar dos de varios, como señaló Antonucci (2002). Los cambios en la forma urbana, sin embargo, no presentan mucho dinamismo: dependen de intervenciones drásticas para alterar su estructura principal.

La relación conceptual entre la forma urbana y el paisaje urbano, por lo tanto, es una relación de estática versus dinámica, elementos fijos frente a elementos transformadores, continuidad frente a cambio.

Si bien la forma urbana de las ciudades siempre está evolucionando lentamente, el paisaje, conceptualmente, es transformativo y procesual, se adapta a las diferentes estaciones del año, no se cristaliza en el tiempo y tiene la capacidad de regularse a sí mismo.

Esta discusión está directamente relacionada con las diferencias conceptuales y metodológicas entre las escuelas de morfología urbana tradicional y el campo emergente del urbanismo del paisaje. Bajo este enfoque, ofrecemos algunas ideas sobre el paisaje como una categoría analítica.

Corner (1999) argumenta que el paisaje no puede ser entendido ni como “tierra” ni como “medio ambiente” cuando se tratan sus potenciales como una categoría analítica y cultural. Como idea, no tanto como un artefacto, el paisaje puede mediar cuestiones metafísicas y programas políticos que operan en una sociedad determinada y, por lo tanto, puede servir como una mejor metáfora para la evaluación crítica de la producción social de la ciudad, pues abarca la multiplicidad y el pluralismo, alía fuerzas diversas y competitivas y alianzas interactivas. Es, argumenta, una categoría menos formal y más formativa; por lo tanto, se ha relacionado más con el proceso que con la apariencia: “Recuperar el paisaje [como una categoría analítica] (...) es una cuestión de instrumentalidad estratégica. La forma sigue siendo importante, pero menos como apariencia y más como disposiciones eficientes de las partes (...) función, programa e instrumentalidad” (Corner, 1999: 4).

Una interpretación similar es dada por Waldheim (2016). Como autor, entendemos el paisaje como un medio y un modelo para entender la ciudad contemporánea. El autor reconoce que los modelos arquitectónicos tradicionales que forman la base de las escuelas morfológicas ya no funcionan para sitios y ciudades integradas en tales fuerzas y flujos contemporáneos, que enmarañan sistemas infraestructurales y ecológicos de gran escala y complejos, en rápida transformación. El paisaje, que él argumenta como una noción fluida, cuando se aplica al campo del urbanismo, permite una visión sistémica, que incorpora la transformación y la yuxtaposición de escalas. Además, cuando se trata específicamente del paisaje para describir el tipo de urbanismo, explica que el paisaje es el elemento primario de orden, la lente que se usa para describir las condiciones contemporáneas de la ciudad, marcadas por cambios macroeconómicos que dejaron rastros en el espacio urbano, como *brownfields* (terrenos baldíos) o periferias internas, tales como el sitio de esta investigación. Cuando se aplica al estado material contemporáneo de las ciudades, el autor relaciona el paisaje con la autonomía, la indeterminación y la autoorganización.

Trabajar con el paisaje, como señala Domigues (2013), es un ejercicio de sensibilidad; se trata de entender si el paisaje tolerará ser tocado, para lo que hay que identificar sus oportunidades y sus limitaciones, además de alterar los momentos de delicadeza y derivarlo hacia códigos de lectura y aprehensión. Los temas urbanos de paisajismo significan aproximar los temas urbanos al concepto de territorio e incorporar su dimensión política, ya que se trata de intervenciones fuera del dominio público.

El paisaje, entendido como un sistema dinámico de elementos interactivos, es una lente más apropiada para tratar áreas en procesos de transformación en curso, especialmente en contextos como el latinoamericano, en el que las tipologías están siendo constantemente sustituidas, carecen de significado histórico, ya que nunca han sido permanentes, como señala Waisman (2013). Por lo tanto, el paisaje urbano como categoría analítica puede ser la herramienta para captar, analizar y explicar dichas áreas.

Basándonos en estas nociones –la forma como un conjunto de elementos fijos y el paisaje como un conjunto de signos compuestos por procesos– se explora el territorio contemporáneo de Lapa y Barra Funda, el objeto de esta tesis.

## **DE LA NORMA A LA FORMA: ENMARCANDO LA MATERIALIZACIÓN**

Como se vio en la sección anterior, no hay consenso sobre la definición de urbanismo como disciplina y solo se pueden encontrar definiciones fluidas y campos de intervención que se hayan adaptado a las necesidades, circunstancias y tecnologías de cada época y contexto. El urbanismo, como disciplina científica, surgió a finales del siglo XIX; sin embargo, desde entonces, incorporó prácticas de diseño y estrategias existentes desde mucho antes, como parte de lo que se llama “Artes Urbanas” (Calabi, 2012: IX), formas arquetípicas de los siglos anteriores en sus experiencias y logros renacentistas y barrocos. El urbanismo en Europa puede haberse desarrollado en el siglo XIX; no obstante, existía un urbanismo colonial en las Américas

y en los territorios conquistados desde el siglo XVI. Estas experiencias remontan la descripción de “protourbanismo” dada por Calabi (2012) y, en cierto modo, la organización sistemática de las ciudades coloniales de Portugal y España precede o anticipa el desarrollo de la disciplina, como lo explica Reis (1968).

En América Latina, el urbanismo poscolonial fue, muchas veces, el campo en el que los países intentaron mostrar soberanía, independencia y modernidad, aunque sin introducir o promover la reforma social (Campos, 2002b; Medrano, 2009). Desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, el urbanismo como campo desarrolló una relación más estrecha con la planificación a través de sus prácticas burocráticas, legales y administrativas, especialmente durante la Guerra Fría, bajo una fuerte influencia norteamericana. Esto condujo a una desviación del diseño urbano y los proyectos urbanos, inicialmente el método y el alcance de las acciones públicas (Almanzo, 2009).

El urbanismo europeo pasó por un camino inverso. El programa de reconstrucción post-Segunda Guerra Mundial se centró en proyectos de vivienda y renovación, coordinados por la iniciativa pública, y es de estas experiencias de las que la teoría contemporánea parte, se apropia, evalúa críticamente y revisa; mientras, reformula la noción de proyectos urbanos contemporáneos, entendida como el método adecuado de la disciplina desde su “creación” (Busquets, 2006; Secchi, 2006; Solà-Morales, 2008).

Se enfatiza continuidad de los proyectos urbanos en el léxico del urbanismo europeo cuando se parte de los proyectos modernistas; su crítica y, posteriormente, su revisión, permiten incorporar conceptos contemporáneos, como las nociones de flexibilidad, participación, consenso. Estas son importantes para validar las referencias, y comprender sus contribuciones conceptuales, objetivos y métodos, así como trabajarlos en el contexto local brasileño. Las experiencias de los proyectos urbanos modernos en América Latina tuvieron un carácter excepcional. Los proyectos urbanos no fueron el elemento desencadenante de la materialización de las ciudades

brasileñas, sino todo lo contrario. Esta materialización se dio de manera espontánea e improvisada; por un lado, mediante una base regulatoria abstracta y genérica y, desde la perspectiva opuesta, a pesar del marco regulatorio, en una forma constantemente denominada “informal” (13).

Una variable decisiva en los proyectos urbanos es la estructura de la propiedad, que es el material principal en el urbanismo. En la mayoría de las experiencias modernas europeas, los límites del lote se desvanecen, con lo que disminuye la importancia de la propiedad privada en la configuración de la forma urbana. Las experiencias posguerra permitieron lo que Secchi (2006) denomina la expansión de espacios abiertos, a cuya consecuencia disminuyeron las “relaciones de cobertura de lotes” (14), que, en algunos casos y experiencias, pueden superar la estructura de propiedad de la tierra como una restricción para el diseño urbano.

Una vez que estos conceptos del urbanismo moderno fueron transportados a Brasil, la liberación de la estructura de la tierra nunca ocurrió, excepto en Brasilia, que fue concebida como un amplio proyecto urbano desde el principio. En el contexto brasileño, nunca hubo una liberación de las restricciones de la estructura de la tierra privada en el diseño urbano. Muy por el contrario, el desarrollo de la propiedad privada en lotes individuales es el principal modo de producción espacial en la ciudad, un hecho reconocido incluso cuando la principal tipología modernista (el edificio de gran altura) se vio diseminada. Las tipologías de edificios de gran altura son, por lo tanto, un resultado formal de la regulación aplicada a la geometría de la parcela, de acuerdo con las tendencias inmobiliarias (Antonucci, 2006). En el caso de las tipologías contemporáneas, en forma de comunidades verticales de gran escala, las restricciones formales del tamaño de la parcela se desvanecen, dada su amplia escala y las diversas formas de organización privada de los servicios internos colectivos (Reis, 2006).

Al revisar la historia, la teoría, las prácticas y, principalmente, las críticas sobre el urbanismo en Europa y América Latina, estas

experiencias distintas deben considerarse. Nuestra propia interpretación de conceptos y nociones presentadas por urbanistas del Norte, especialmente europeos, muchas veces ignoran las diferencias fundamentales de las condiciones materiales entre los dos contextos.

Sin embargo, cuando se trata de conceptos sobre urbanismo contemporáneo, aparece algún consenso. Primero, la ruptura etimológica y el impulso descriptivo que dominó a la disciplina en los últimos veinte años, en los cuales las descripciones sustituyeron las acciones y la realidad tomó la delantera en la teoría, como argumentó Vicentini (2001). En segundo lugar, está la crisis –o una sucesión de crisis desde la década de 1970– y la incertidumbre que impregna la contemporaneidad, que causa problemas en los métodos, el lenguaje y el alcance en los supuestos campos científicos (Ascher, 2010; Bourdin, 2010; Santos, 2010), un proceso del cual el urbanismo no pudo escapar. Teniendo en cuenta estos problemas, la teoría revisada apunta a una variedad de enfoques que abordan el futuro de la disciplina, como un campo que actúa pragmáticamente hacia la materialización de las ciudades.

Esta tesis parte de una serie de premisas. En primer lugar, reconoce que el urbanismo es un campo distinto de los campos de la planificación urbana, el derecho urbanístico, la sociología urbana y la geografía, aunque se basa ampliamente en los campos comúnmente conocidos como estudios urbanos. En segundo lugar, reconoce que la construcción y el desarrollo de las ciudades brasileñas se dieron principalmente a pesar del urbanismo y de las preocupaciones urbanísticas y no debido al urbanismo como campo de acción.

Por lo tanto, explicamos a profundidad que esta investigación se basa en la suposición de que el urbanismo es una disciplina pragmática que propone cambios, que altera una situación actual a una situación futura a través de un proyecto que se utiliza como una herramienta metodológica en una interacción de diferentes partes interesadas, entre la sociedad, representada por el Estado, y la sociedad civil, que representa contrastantes fracturas de clases.

El acto de diseñar, en varias escalas, niveles y detalles, es lo que determina las acciones de la disciplina y su contribución a la materialización de las ciudades, pero también define los elementos que median y entrelazan diferentes visiones. Esta definición es esencial cuando se consideran sus dispositivos operativos y métodos de evaluación, explorados de la siguiente manera.

En esta definición, el diseño se presenta como el método propositivo y experimental del urbanismo.

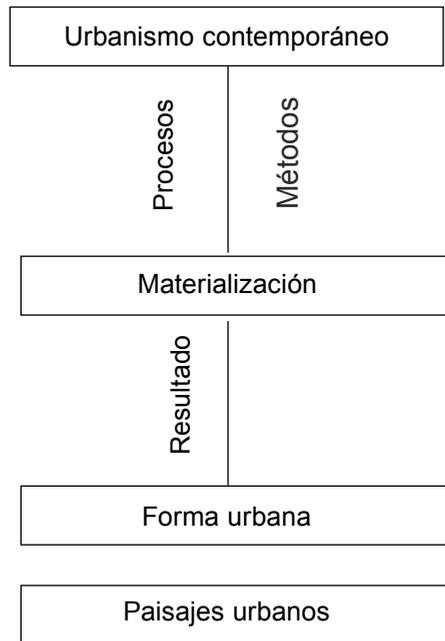
Dada la revisión del urbanismo contemporáneo y sus métodos, así como la comprensión del marco de producción de las ciudades en el contexto brasileño (específicamente en São Paulo), retomamos la discusión sobre la materialización como una noción que explica la concretización del espacio urbano construido a partir del individuo, de acciones de varias fracciones de clases en conflicto (Gottdiener, 1985) y su interpretación de las regulaciones (Antonucci, 2006), bajo un orden urbanístico dado (Fernandes, 2013).

El orden urbanista, enmarcado por Fernandes, es el conjunto de regulaciones definidas por relaciones de poder e interés y correlaciones de fuerzas sociales, traducidas en leyes, actos y propuestas de ley. Articula los criterios para la producción material de la vida urbana a las prácticas sociales objetivas y subjetivas, tales como los derechos sociales, las prácticas de producción, la socialización de la riqueza y todo tipo de premisas culturales, políticas, ambientales y económicas. Enuncia una forma de urbanismo a cada combinación de ley, poder y estratificación social que se materializa en el espacio, “concentrándose, superponiéndose-verticalizándose” por un lado, o “alejándose de la concentración-extendiéndose” por otra (Fernandes, 2013: 88) (15).

Siguiendo la definición anterior, la materialización de las ciudades puede abordar procesos de desconcentración y expansión urbana en casos de fuerte presión demográfica y movimientos especulativos (o procesos de concentración), a través de desarrollos urbanos y renovaciones urbanas dadas por la reestructuración productiva y por cambios profundos en la dinámica urbana en áreas

definidas por Portas (2006) como periferias internas, como el objeto discutido en esta tesis (capítulos 2 y 3).

La materialización de tales áreas consolidadas está dada por procesos de sustituciones tipológicas, transformaciones que pueden ser determinadas o impulsadas por ciertos instrumentos urbanísticos, programas de reurbanización y proyectos urbanos. En esta investigación, cuyo tema alía la materialización de las periferias internas y el urbanismo contemporáneo (entendido como una disciplina pragmática, como el soporte teórico e instrumental que permite un acercamiento desde la materialización), está dada por los campos de morfología y paisaje urbano, apoyados por las nociones de forma urbana y paisaje urbano, respectivamente. Estas nociones servirán como base para interpretar las acciones recíprocas entre las variables que materializan el resultado formal de la producción espacial, como se muestra en el esquema (figura 1).



◀  
 Figura 1. Relación conceptual entre urbanismo y materialización.  
 Fuente: Elaboración propia, 2016.

En esta interacción de variables que afectan directamente la materialización de las periferias internas, tenemos tipos de construcción (figura), infraestructura y espacios abiertos (terreno), que son elementos físicos o materiales urbanos presentes en los espacios urbanos.

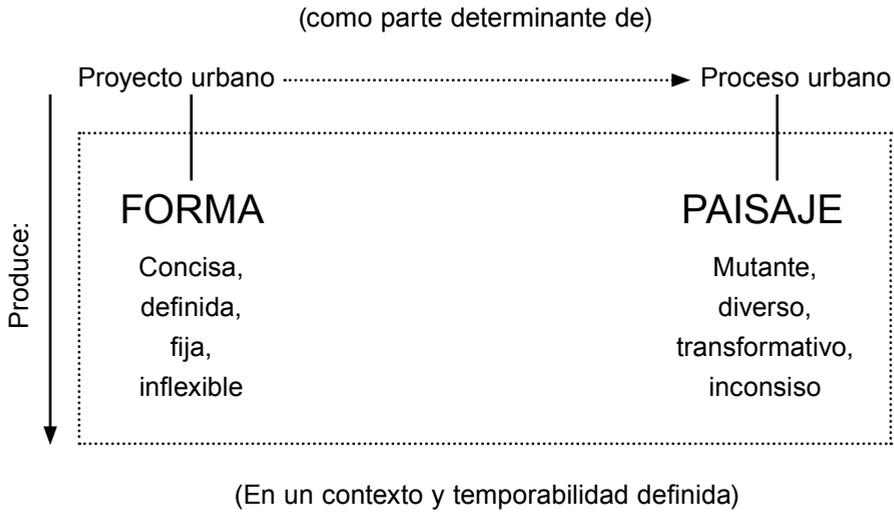
Estos materiales urbanos son manipulados por diferentes actores, directamente –mediante la construcción de materiales urbanos– o indirectamente, mediante el establecimiento de instrumentos urbanísticos, alterando funciones y características físicas de los tipos de edificios, las reglas para sus usos, entre otros, que también afectan a la forma. Estas variables dependen de contextos sociales, culturales, políticos, económicos y demográficos, haciendo referencia a una condición material específica, lugar, ciudad o país.

Así, se puede entender que, además de las variables físicas –componentes de forma o materiales urbanos–, otras variables también influyen en la materialización de las áreas urbanas, como son las instrumentales (normas y regulaciones), las temáticas (actores directos o indirectos) y las del contexto, dependiendo de cada territorio y de una cierta temporalidad.

El análisis de los procesos de materialización, si bien se enfoca en la variable física, trata indirectamente con otras variables en cada período dado (temporalidad) y territorio (contexto), ya que son interdependientes. Para permitir su análisis, se debe de trabajar con un marco de tiempo histórico preciso, lo que permite aislar las variables interdependientes en el tiempo.

Al construir tal matriz conceptual, uno se da cuenta de que en un proyecto urbano muchas de estas variables son manipuladas (Somekh, 2008) y predeterminadas. Por lo tanto, esta investigación propone el desarrollo de nuevos esquemas conceptuales, que relacionen las figuras conceptuales como proyecto-forma y proceso-paisaje con la noción de materialización (figura 2).

El esquema inicialmente relaciona las formas con los proyectos y el paisaje con los procesos, si se entiende el proyecto urbano como una definición de procesos urbanos.



Cuando la forma se relaciona con adjetivos tales como conciso, definido, fijo e inflexible, se coloca en oposición al paisaje, fluido, en constante cambio, transformativo. Los proyectos manipulan la forma y los procesos generan paisajes, cada uno actuando de diferentes maneras, de acuerdo con lógicas específicas y acciones claras. Para discutir estas acciones y relaciones, presentamos las figuras conceptuales de determinación, inducción e improvisación, entendidas aquí como posibles figuras bajo un contexto establecido, definido por límites precisos, tales como un fragmento urbano (figura 3).

Al comprender estas nociones y sus relaciones en el marco de la revisión de la literatura presentada, basada en la noción de urbanismos contemporáneos y de proyectos urbanos, es importante destacar el papel articulador del poder público, que guía y media la materialización de la ciudad a través de diferentes acciones y estrategias.

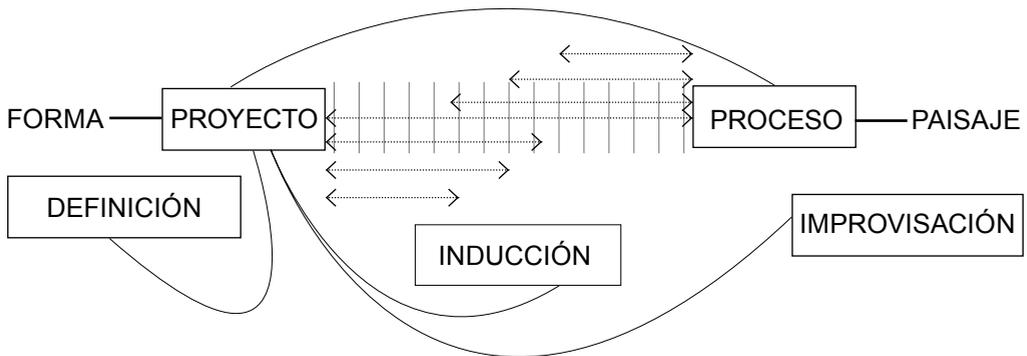
La noción de definición presupone el control de las variables –físicas, temáticas, instrumentales y contextuales– de forma tal que el resultado formal se determina a priori y es definido por el

▲  
 Figura 2. Relación entre las nociones de proyectos urbanos – forma y procesos urbanos – Paisaje. Fuente: Elaboración propia, 2016.

proyecto. Cuando es propuesto por los actores públicos, ejercen control sobre las variables para alcanzar una materialidad predefinida. Muchas experiencias europeas sobre proyectos urbanos basan su materialización en este tipo de procesos.

Esta noción puede estar directamente relacionada con los paradigmas de la urbanidad moderna, como señala Manuel de Solà-Morales (2008 [1992]), al presentar una regularidad política, social, técnica y geométrica. Regularidad, regulación y repetición son, según este argumento, los instrumentos que definen el orden espacial, sin mediación.

En oposición, la noción de improvisación presupone que no hay un control (público) sobre las variables en la producción del espacio urbano, y que relaciona el proceso de materialización con la figura del paisaje: dinámico, continuamente cambiando libremente en una interacción entre sujetos y contexto, alterando constantemente las variables físicas y, sobre todo, ignorando las variables instrumentales. En este sentido, esta noción se asemeja a la visión crítica hacia la materialización de las ciudades brasileñas, y particularmente a São



▲  
Figura 3. Variaciones conceptuales entre proyectos y procesos, expresados en las figuras Definición, Inducción e Improvisación.  
Fuente: Elaboración propia, 2016.

Paulo, en la cual el espacio urbano es producido libremente por distintos actores, con un rol pasivo o indirecto del Estado.

Según lo acuñado por Wilhelm, un paisaje improvisado está guiado solo por la “tiranía de la parcela” (Wilhelm, 2003: 80), en la que la única restricción para las intervenciones son las regulaciones genéricas de urbanismo y las dimensiones espaciales de la propiedad privada.

Conceptualmente, la improvisación se relaciona con la noción de indeterminación y autoorganización, presentada en los argumentos de Waldheim (2016), cuando se trata de las características del paisaje como una categoría cultural. Bajo este argumento, se puede sugerir que la improvisación produce paisajes, como el resultado de un proceso no definido a priori (figura 2). También se puede relacionar la improvisación con la noción de abandono (16) presentada por Buarque de Holanda (1936) al hablar de los orígenes de las ciudades brasileñas, que, según él, no fueron producto de un razonamiento intelectual, sino de azar y de oportunidad en alianza con las capacidades de estructuración de los elementos del paisaje, un tipo de proceso de ocupación que todavía está impregnado en la cultura urbana brasileña.

La noción de inducción, sin embargo, ocupa una posición intermedia entre definición e improvisación en la materialización de las ciudades. Supone un control relativo sobre algunas variables, para definir elementos de inducción y acciones. Por lo tanto, determina algunos elementos y materiales urbanos, dejando que otros se transformen libremente, haciendo espacio para la improvisación. Al transferir esta racionalidad al proceso de materialización, se puede argumentar que cuando la inducción se da, el paisaje (urbano) cambia y evoluciona alrededor de elementos fijos de la forma (urbana).

El desarrollo de esta noción en el contexto de São Paulo es importante ya que la determinación, en un contexto tan liberal –económica y legalmente–, sufre una resistencia constante, como señala Campos (2002).

La inducción ha sido indirectamente mencionada por algunos de los autores mencionados.

Como lo señala Wilhelm (2003), la ciudad se construye haciendo uso de iniciativas públicas y privadas. Las iniciativas privadas son la mayoría de las intervenciones que materializan la ciudad. Para mejorar el ámbito urbano, es esencial combinar iniciativas y sectores para mejorar el dominio público durante la materialización de las ciudades. Una manera de hacer esto es imponer órdenes y hacer cumplir leyes estrictas. El otro es establecer alianzas con actores privadas para contribuir al interés público.

Solà-Morales (2008 [1992]), al mismo tiempo que discute la intervención en la ciudad contemporánea, refuerza el carácter de la mediación entre diferentes elementos y escalas, combina estrategias y materiales a la vez que define puntos sinérgicos, como en la acupuntura. Estos desencadenarían efectos amplios, entre los que se mencionan la promoción de las intervenciones concentradas que presentan una influencia más amplia que su propio perímetro, con lo que se evita el estructuralismo y las determinaciones contextuales.

Por otra parte, y al considerar las intervenciones en el movimiento espacial contemporáneo, Jacques (2001) afirma que las intervenciones arquitectónicas y urbanísticas tradicionales tienden a definir las relaciones y el movimiento, lo que convierte el “rizoma en un árbol” (Jacques, 2011: 144). Usando la metáfora del rizoma, reflexiona sobre la inducción como posiblemente una mejor estrategia para la disciplina, y la considera como un conjunto de intervenciones mínimas, que administran y guían movimientos y lógicas existentes.

Busquets (2006) reflexiona sobre la inducción basada en la teoría de la complejidad expuesta por Mourin. La teoría de la complejidad aplicada a las ciudades permite establecer reglas sin definir todos los elementos. Como un problema de complejidad organizada enmarcado por Jacobs (1961) y como la máquina no banal descrita por Secchi (2006), los elementos de inducción reordenan las transformaciones constantes, que incorporan el cambio, la variación, el contexto y los momentos.

Por otra parte, las reflexiones aportadas por Busquets (2006), Calabi (2012) y Portas (2011), relacionan la intervención contemporánea con un “plan-proceso”, un “metaproyecto” o un “proyecto de proyectos”, a la vez que aclaran cuánto se entrelazan estas dos dimensiones, proyecto y proceso. Esta interdependencia se mide por el peso dado para cada elemento que compone el proyecto o que guía el proceso. Si se tiene en cuenta este argumento, el diseño de un proyecto puede ser, en lugar de la definición del resultado formal final, el comienzo de un proceso de mediación, como señaló Secchi (2006). Estas reflexiones aumentan la complejidad con la que se puede mirar a las figuras conceptuales mencionadas anteriormente.

La discusión de proyectos urbanos y procesos urbanos, mediada por las figuras conceptuales de definición, inducción e improvisación, conduce a algunas hipótesis.

En un proyecto urbano, la manipulación de variables determina la forma y en un proceso urbano, más flexible, la espontaneidad de las interacciones entre las variables improvisa el paisaje, pues utiliza la forma y el paisaje como metáforas de la materialidad urbana.

Sin embargo, la literatura muestra que los límites entre el proyecto y el proceso no están predefinidos ni son precisos. Sus límites son flexibles, según el contexto y las premisas de diseño de dichos proyectos y procesos, especialmente considerando cómo y en qué medida incorporan las nociones de determinación, inducción e improvisación.

Más allá de los límites imprecisos, a través de la relación dialéctica entre proyecto y proceso, se pueden establecer posibles relaciones entre estas figuras conceptuales. Un nuevo marco para proyectos urbanos en Brasil debería trabajar con estas figuras conceptuales y sus afinidades, relacionándolas con políticas, estrategias y materialidades.

Las tres figuras conceptuales están limitadas por la acción cualitativa del Estado, sea fuerte o débil, en el proceso de materialización, desde donde se manipula la interacción entre los diferentes actores en el proceso de la producción del espacio.

Estas figuras conceptuales establecen un diálogo con la revisión de la literatura presentada en las sesiones previas, cuando entendemos que la figura de la improvisación es la que más se relaciona con la producción del espacio y el urbanismo liberal, definido por Vainer, Arantes y Maricato (2000) y Campos (2002) por medio de la “tiranía de la parcela”, como lo menciona Wilhelm (2003).

La promoción de un proyecto urbano, el método del urbanismo contemporáneo (como lo enfatizaron los autores) se acerca a la figura de la definición.

La inducción es una figura intermedia entre el proyecto, que representa aquí el control de todas las variables, y el proceso, que también representa una interacción sin restricción de variables, que genera una forma improvisada y en constante cambio bajo un marco normativo genérico.

En los proyectos o procesos que dependen de la inducción, ciertos elementos se definen, se diseñan, para controlar parcialmente el resultado espacial. La discusión sobre cuáles son los elementos que se definirán se abordará en los siguientes capítulos, mientras se analiza el sitio, objeto de esta investigación.

Este capítulo pretendía presentar una mediación conceptual entre la noción de producción social del espacio urbano y las teorías y métodos del urbanismo contemporáneo, que introduce un enfoque teórico adecuado al contexto brasileño, a la vez que construye la noción de materialización y de sus figuras conceptuales. Presentadas como tales, estas figuras conceptuales ofrecen un punto de partida para una agenda de investigación local sobre el urbanismo contemporáneo.

Reforzamos la noción propuesta para explicar la concretización del entorno construido de las ciudades –materialización–, que se basa en el desarrollo de figuras conceptuales de determinación, inducción e improvisación, que pueden ser elementos clave para construir una matriz teórica brasileña.



## OCUPANDO LA LLANURA ALUVIAL EL RÍO, EL FERROCARRIL Y LAS CARRETERAS

---

Este capítulo se centra en la forma (urbana) y explorará la formación de los barrios de Lapa de Baixo, Água Branca y Barra Funda, presentando tres características principales que son tanto límites como elementos estructurantes de la forma: el río, el ferrocarril y las autopistas.

El río Tietê y su llanura aluvial determinan la lógica del paisaje de este sitio, mientras que el ferrocarril puede entenderse como el primer intento de conquista por medio de la infraestructura, como una iniciativa para imponer la racionalidad técnica sobre el paisaje natural.

A lo largo del siglo xx, las características naturales de esta llanura aluvial fueron explotadas y manipuladas hasta el límite, en nombre del saneamiento, el progreso, la eficiencia territorial y el desarrollo económico.

Este sitio no es una excepción, su singularidad se basa en el hecho de que nunca se desarrolló completamente ni se ocupó por completo, a pesar del fuerte eje ferroviario, que fungió como una espina dorsal infraestructural desde finales del siglo xix, y la construcción de una serie subsiguiente de intervenciones viales compuestas por avenidas Marginais, autopistas que estructuran el flujo de automóviles en la metrópolis desde mediados del siglo xx.



Materializado en la llanura aluvial del alguna vez serpenteante río Tietê, el área entre Lapa y Barra Funda es parte de un paisaje con sus propios mecanismos, un territorio que originalmente acomodaba las crecidas estacionales del río y hoy en día es un espacio urbano dinámico en reurbanización.

El río Tietê fluye en la región norte de São Paulo, abarcada por una llanura aluvial orientada de este a oeste, definida por una línea de contorno de 725 metros, que hoy en día se manipula casi por completo a través de intervenciones humanas.

La fuente del río se encuentra a 22 km del mar, a una altitud de 1200 metros sobre el nivel del mar, en la cordillera de Mantiquera. Fluye desde estas tierras altas y rocosas hacia el interior del país a través de llanuras sedimentarias, tierras inferiores creadas por el río serpenteante y sus sedimentos.

Originalmente, el sinuoso y serpenteante sistema de drenaje natural, formaba pantanos compuestos por lagunas e islas. En la temporada de lluvias, hubo un incremento en el volumen y la velocidad del río, lo que causó erosión en sus márgenes. Las aguas transportaban suelos aluviales que se depositaban en los lechos curvos de los meandros, estructuras naturales responsables de desacelerar la velocidad del río (Pessoa, 2003).

Este proceso natural fue fuertemente interrumpido por la urbanización y ocupación de la ciudad.

Desde su fundación, São Paulo se estableció entre ríos, en un proceso consecutivo de negación de sus paisajes naturales.

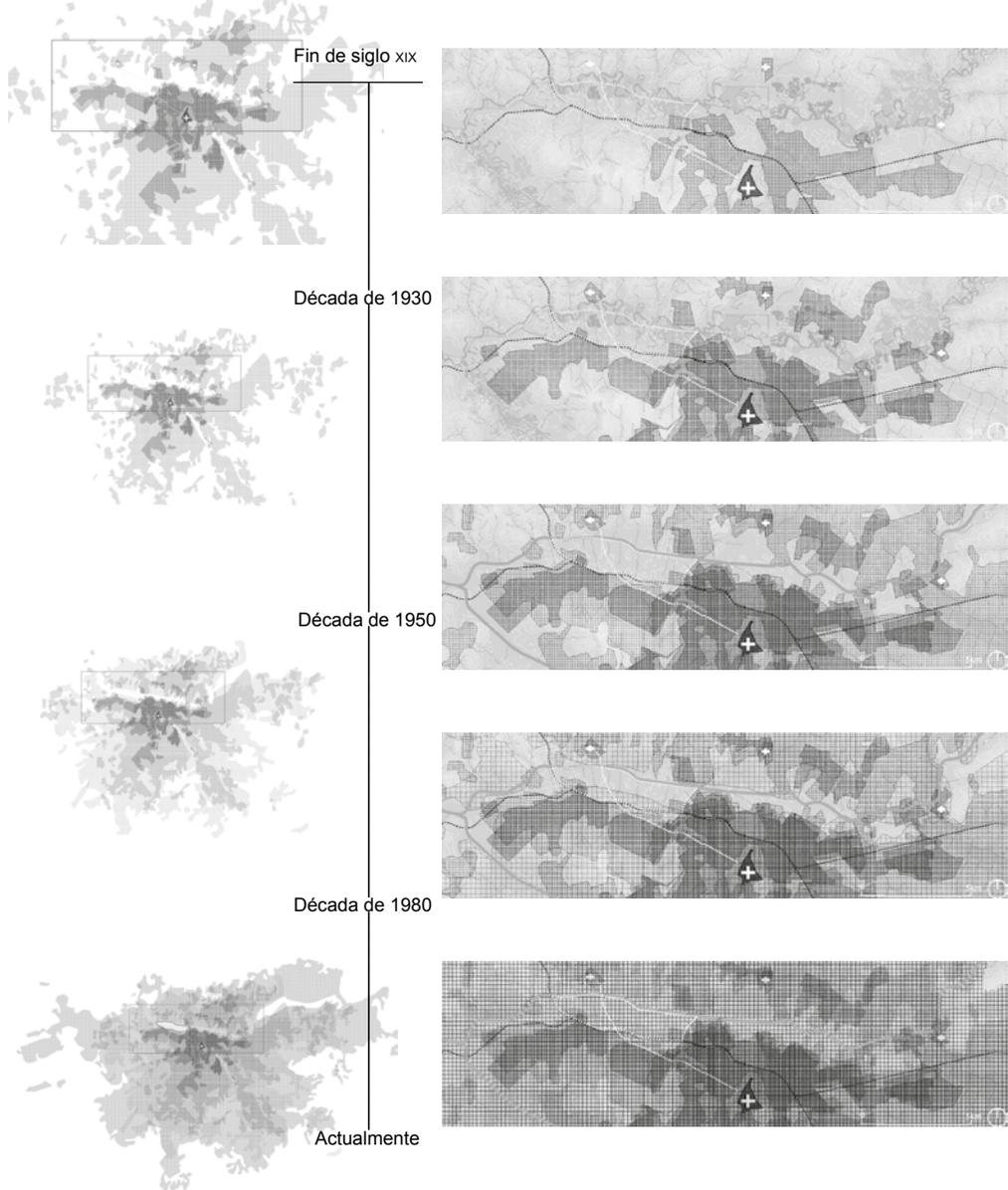
En el caso de la llanura aluvial del Tietê, la conquista del dominio natural del río comenzó inicialmente con la producción agrícola y las actividades de extracción en sus llanuras de inundación.

Las áreas inundables entre Lapa y Barra Funda eran un camino hacia un pueblo más pequeño, Freguesia do Ó, ubicado al noroeste del asentamiento original de São Paulo, entre la ciudad colonial y las pistas “Bandeirantes” (16) que conducen al interior del país.

Los primeros asentamientos en el área datan del siglo XVII, cuando pequeñas granjas establecieron una incipiente producción

Figura 5. Situación del sitio con relación a los alrededores y áreas urbanizadas de São Paulo. Fuente: Capturada por la autora, 2016.

Se puede observar que la expansión urbana alcanzó los límites del sitio en el siglo veinte, sin embargo, su ocupación ocurrió posteriormente.



agrícola, poco después de 1850 (17), cuando la propiedad privada de la tierra fue regulada y registrada en el país (Rolnik, 1997). Para entonces, la región de Lapa se había convertido en una ruta importante para el transporte de caña de azúcar, facilitada por la construcción de un puente de madera en la finca perteneciente a Coronel Anastácio (Santos, 1980), en el oeste del sitio.

El segundo paso para conquistar la naturaleza fue la construcción de los ferrocarriles, en el borde de la llanura aluvial, con lo que se interrumpieron los afluentes y crearon una barrera artificial para la urbanización, lo que dio como resultado un paisaje dividido (Marchi, 2008).

Desde la construcción del ferrocarril en adelante, las llanuras de inundación urbanizadas de Tietê y Tamanduateí se consideraron espacios secundarios, materializados en una promiscuidad de funciones y formas, mientras que la “ciudad”, el espacio primario, se ubicaba al otro lado de las vías. Marchi (2008) enmarca esta dicotomía como espacios de producción y espacios de fruición.

Los barrios industriales se establecieron en la llanura aluvial, y así surgieron como espacios urbanos periféricos, fuera de la ciudad, un lugar en el que todo tipo de objetos no deseados, funciones y actividades que no encajaban en los espacios primarios encontrarían un espacio.

Marchi (2008) explica que estas áreas se materializaron como espacios autónomos, y presentaron su propia racionalidad, flexibilidad e informalidad inherentes, como un paisaje urbano improvisado materializado a partir de la descomposición ambiental de las llanuras de inundación.

Toledo (2004) explica este cambio como una sucesión particular de paisajes urbanos, basada en los materiales de sus tipologías más comunes. De hecho, describe el cambio de su materialidad como una transformación de un pequeño pueblo jesuita hecho de “Taipa” (18) a un área urbana consolidada para finales del siglo XIX, como una ciudad ecléctica hecha de ladrillos, haciendo referencia a la influencia de la migración europea, la mezcla de estilos y las técnicas

de construcción, que culminó con el establecimiento de instalaciones de fabricación a lo largo de las llanuras de inundación, como ladrilleras.

Sin embargo, rodeadas por una extensa urbanización, las llanuras de inundación urbanizadas de Tietê se mantuvieron como una periferia interna. Desde finales de la década de 1970 en adelante, estas áreas se convirtieron en “fronteras transicionales” (Marchi, 2008: 97), y formaron un aislado marco industrial en descomposición, enmarcado por la vía férrea y el río canalizado. Las vías, una vez símbolo de movimiento, se convirtieron en la imagen de la inmovilidad, de vacío, la vacante. Las áreas extensas se convirtieron en espacios de espera, barreras físicas que segmentaban el paisaje urbano.

Recientemente, en un momento de ajustes institucionales, reestructuración productiva e inversiones en infraestructura, Barra Funda recibió una de las primeras operaciones urbanas de la ciudad y del país (Castro, 2006; Montandon, 2009; Maleronka, 2010) —concebida como una asociación pública-privada con el objetivo de reconstruir el paisaje urbano, que de hecho transformaría lo que se consideraba una periferia interna en una nueva centralidad. En su esencia, los proyectos urbanos intentan convertir espacios secundarios a primarios, y reparar así el paisaje dividido.

Aunque nunca ocupado por completo, el desarrollo del sitio presenta diferentes fases de la historia de la ciudad, que hoy están grabadas en su forma urbana híbrida y contemporánea, la cual representa los ciclos industriales y su herencia en descomposición, la conflictiva relación de la ciudad hacia sus ríos y cuerpos de agua, una lucha para preservar los tejidos tradicionales entre una profusión de torres residenciales y comerciales de gran altura, un sistema vial de infraestructura sobreexplotado y en expansión, una suma de espacios a la espera. El territorio entre Lapa y Barra Funda lo presenta todo.

Para comprender su singularidad, uno debe contextualizar el sitio en el desarrollo urbano histórico de São Paulo, además de entender su proceso de urbanización y la formación de su complejo paisaje urbano.

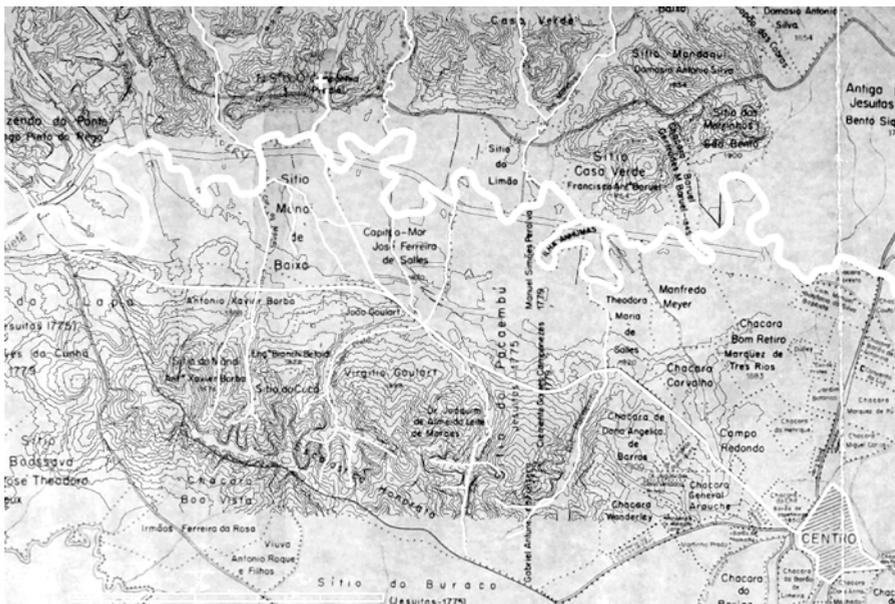
Las transformaciones actuales son heterogéneas. Por un lado, son espontáneas y están dirigidas por el mercado, y las empresas inmobiliarias llenan los espacios vacíos residuales del sitio y verticalizan los parches de poca altura restantes.

Sin embargo, los cambios también fueron impulsados por el poder público, ya que ha habido una secuencia de políticas, regulaciones y proyectos elaborados para el área en las últimas dos décadas.

A pesar de ser distintas, ambas tendencias tienen un aspecto en común: ambas descuidan la materialidad preexistente del sitio, sin tener en cuenta sus características naturales, los tejidos existentes y la complejidad material actual.

Mediante el mapeo de los diferentes materiales dentro de este territorio, este capítulo revela su carácter híbrido contemporáneo, como base para futuras interpretaciones, ofreciendo una cartografía combinada, compuesta por diferentes capas y sus interacciones, que construyen la historiografía del territorio como un medio para interpretar su paisaje contemporáneo.

Figura 6. Esquema del inundable Tietê entre Lapa y Barra Funda, se puede observar cómo las estructuras del paisaje y de la propiedad de la tierra definen la infraestructura. Fuente: Elaboración propia a partir de un mapa de 1881.



El establecimiento consecutivo de elementos infraestructurales sobre estructuras paisajísticas marcó los cambios espaciales del territorio, que aquí se definen como puntos de inflexión. Con ello se alteraron órdenes y racionalidades cambiantes, se transformaron tipologías y se ensambló el palimpsesto contemporáneo.

Sin embargo, una historiografía territorial en América Latina no puede lograrse definiendo períodos precisos en la producción de forma urbana. Tal como lo definió Waisman (2013), el paisaje de las ciudades latinoamericanas funciona como amplios ‘collages’, en los cuales diferentes períodos históricos se presentan simultáneamente en el tiempo y el espacio, lo cual hace que sea tan difícil la lectura del territorio como lo es la intervención en él.

Para el autor, hay elementos clave para entender la forma urbana en América Latina, que se basan en la red de infraestructura como elemento principal, y sirven como soporte y estructura de la transformación urbana, adquiriendo una mayor sedimentación histórica que las tipologías de construcción.

Por lo tanto, la lectura y operación de la morfología urbana en un contexto en el que São Paulo debe basarse tanto en la infraestructura como en la tipología, se ejerce aquí con la presentación de un mapeo sistemático como punto de partida –o elemento desencadenante– de posibles nuevos enfoques analíticos.

La cartografía interpretativa fue el método elegido para construir la historiografía del sitio y para interpretar su materialidad. Volver a trazar mapas históricos permitió la construcción de cronogramas para parcelas, mallas, tejidos y tipologías del terreno, que identifican y reconocen el origen de los distintos materiales urbanos presentes en el territorio contemporáneo, así como para desentrañar las relaciones con los procesos de transformación y las estructuras paisajísticas.

La siguiente sección presentará el desarrollo urbano del sitio en distintas escalas y a través de diferentes lentes. La expansión urbana de São Paulo se muestra esquemáticamente, con la ubicación del sitio y sus procesos de urbanización circundantes en una perspectiva

más amplia, entre intenciones más amplias para el desarrollo, representadas por esquemas de las estructuras espaciales propuestas por los planes del municipio. La urbanización, la parcelación de tierras y la edificación, como procesos que enmarcan la materialización (Solà-Morales, 1997), se presentan en su interfaz.

Como resultado, el territorio entre Lapa y Barra Funda se presenta inicialmente por su malla (19) como el elemento que tiene sedimentación histórica más significativa (Waisman, 2013), y que estructura los primeros procesos de ocupaciones, expansiones y desarrollos.

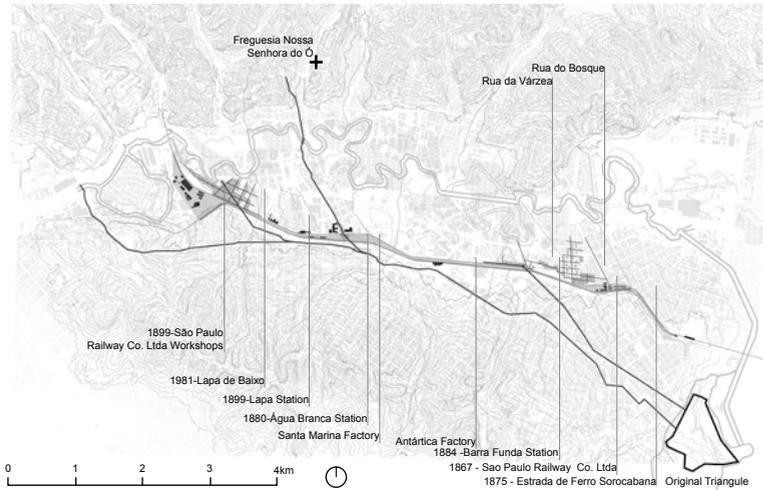
El tejido urbano, luego, se presenta a través de una secuencia de esquemas (20) que añaden la evolución tipológica a la discusión, lo que permite un acercamiento comparativo al territorio contemporáneo.

## **EL FERROCARRIL COMO IMAGEN DE APOYO PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN**

A fines del siglo XIX, la construcción de los primeros ferrocarriles y la expansión económica resultante del ciclo comercial del café desencadenaron la primera expansión urbana de la ciudad, cuando se urbanizaron áreas fuera del cerro histórico densamente ocupado, lo que impactó las marismas alrededor de las estaciones de tren Lapa, Água Branca y Barra Funda (figura 7).

En 1867, São Paulo Railway Co. Ltda. completó la primera sucursal ferroviaria que conectaba el puerto de Santos con el interior productivo. Ubicada en el borde de la llanura aluvial, la infraestructura ferroviaria informó la ocupación, ancló nuevas actividades y transformó el paisaje natural.

Al mismo tiempo, la estación de Água Branca se construyó como la única estación al servicio de la zona oeste de la ciudad, situada en el límite de la llanura aluvial, en un nodo entre el ferrocarril y los caminos tradicionales, tales como el camino hacia las aldeas Frequesia do Ó, Butantã (hoy barrio de Pinheiros) y el camino a Sorocaba, creado por los exploradores coloniales (Augusto; Mendes, 2005).



◀ Figura 7. Esquema del proceso de urbanización del sitio. Fuente: Elaboración propia, 2016.



◀ Figura 8. Lotificación de Grão Burgo da Lapa. Fuente: Santos, 1980.

En 1880, se construyó un pequeño asentamiento en Lapa, alrededor de una parada de tren que servía a las primeras pequeñas empresas industriales. La cadena de producción de cerámica y vidrio se vio atraída por la calidad del lodo y la disponibilidad de arena en la llanura aluvial, como lo fue la fábrica de vidrio Santa Marina, instalada en 1892 (Augusto; Mendes, 2005), lo cual dio lugar a las primeras

El primer mapa interpretativo (figura 7) describe las primeras iniciativas de la puesta en marcha de infraestructura y la ocupación del sitio. Los caminos forman una delgada forma, separando la ciudad del viaducto, el cual se hace más estrecho en el poniente de la ciudad, donde se construían los talleres de la São Paulo Railway Company, y cruza con la calle Nossa Senhora do Ó, sin ninguna otra construcción más allá de los caminos. La mezcla de los distribuidores – Lapa de Baixo and Bom Retiro– aún se encuentra incompleta con la contada presencia de algunos edificios. De hecho, gran parte de ellos se encuentran bajo el dominio del río.

ocupaciones y rellenos de la llanura de inundación con un parche urbano a pequeña escala alrededor de la estación Água Branca.

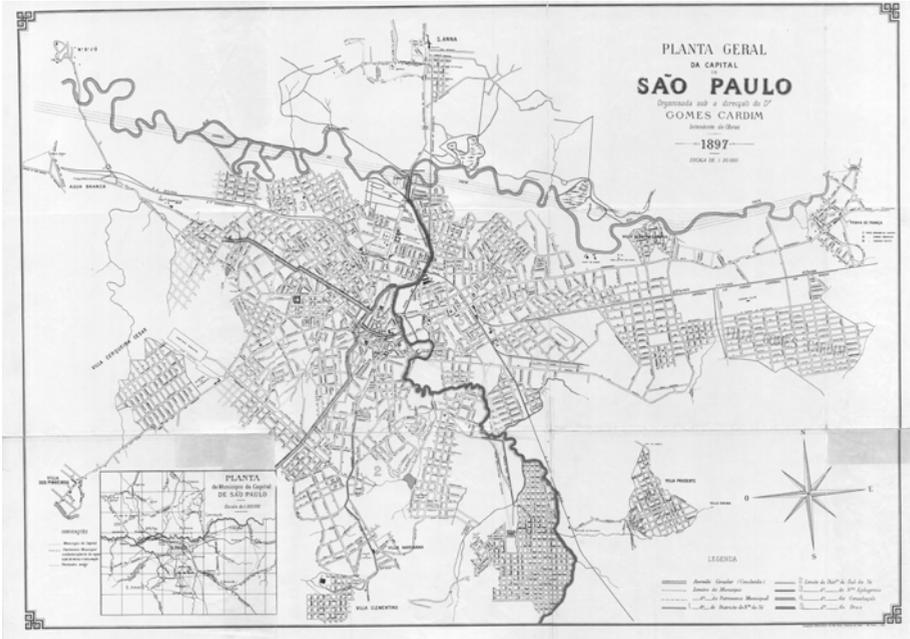
En 1884 se construyó la estación Barra Funda (idem), que contribuyó a la ocupación de las áreas del norte del ferrocarril. Ocupada en primer lugar por antiguos esclavos, el área era un punto comercial importante para la producción agrícola de las granjas occidentales del estado (Brunelli *et al.*, 2006). El pequeño asentamiento se expandió a un barrio, ocupando el borde de lo inundable, que aún hoy muestra su ocupación original, como se ve en los nombres de sus calles-Rua da Várzea, Rua do Bosque (que significa ‘calle de llanura aluvial’ y ‘calle del bosque’), demostrando las fuertes relaciones entre la primera urbanización y las estructuras paisajísticas existentes.

En 1891, el barrio de Lapa fue asignado oficialmente, y fue llamado Grão Burgo da Lapa (figura 7), como parte de un barrio llamado Vila Sofia, ubicado al sur del ferrocarril (Santos, 1980).

Según Santos (2009), la tierra tomada desde el sitio de construcción de la estación de Luz, en el centro de la ciudad, fue llevada a Lapa, donde llenó uno de los meandros del Tietê y permitió la instalación de un complejo de talleres a finales del siglo xx.

En Lapa, una estación de tren de verdad se construyó hasta 1899, cuando se impulsó la ocupación de la rama norte del ferrocarril y se convirtió en un punto comercial importante. Lapa de Baixo se convirtió en el lugar donde se asentaron los trabajadores menos calificados de la empresa ferroviaria, se acogieron los primeros sindicatos y actividades comerciales dirigidas a los trabajadores (Augusto; Mendes, 2005).

El crecimiento económico y la expansión urbana condujeron al primer período de industrialización que formaba, a lo largo del eje ferroviario, un conjunto de instalaciones de manufactura y parcelas de clase trabajadora del tejido urbano de poca altura. Las primeras zonas industriales, que albergaban pequeñas fábricas y densos edificios de una sola planta, ocuparon las áreas menos costosas de la ciudad, ubicadas en las llanuras aluviales del Tietê y el Tamanduateí.



Los barrios de Brás, Bom Retiro, Belém y Barra Funda son ejemplos de este período (Bonduki, 2004).

El esquema interpretativo de 1900 (figura 7) muestra a la Rua do Bosque, en Barra Funda, como un impulsor de la ocupación y un parche cuadrículado urbanizado en Lapa de Baixo, diseñado como un tejido contiguo del barrio Lapa, ubicado al sur del ferrocarril. Para entonces se había establecido el barrio de Bom Retiro como una expansión de la red de la clase trabajadora del centro dividido en parcelas del siglo XIX, y se definían los límites de la urbanización de la llanura de inundación. Vila Anastácio, otro barrio de clase trabajadora primero ocupado por los trabajadores del ferrocarril, fue dividido en parcelas en 1919, para definir así el límite oeste del sitio.

Según Andrade (1993), desde finales del siglo XIX hubo proyectos para la urbanización de la llanura aluvial del Tietê, bajo el marco y las discusiones de las reformas sanitarias. Tanto las constantes inundaciones como las necesidades de saneamiento, desencadenaron la elaboración de propuestas consecutivas para controlar los

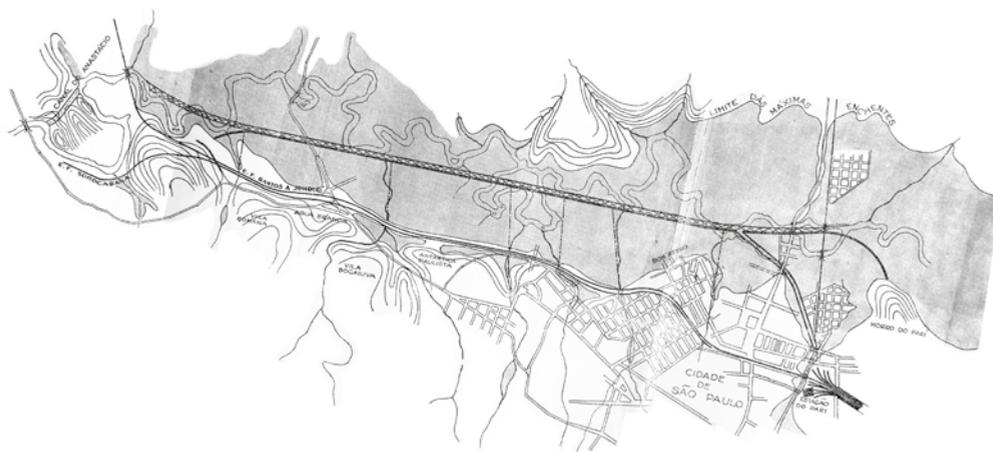
▲ Figura 9. Plan General de la Capital de São Paulo, organizada por Gomes Cardim. Fuente: Archive PMSP. La figura 2.15 muestra el Famoso mapa de 1897 desarrollado por Gomes Cardim, el cual expresa la rapidez con la que se dio la expansión urbana de la ciudad a finales del siglo XIX.

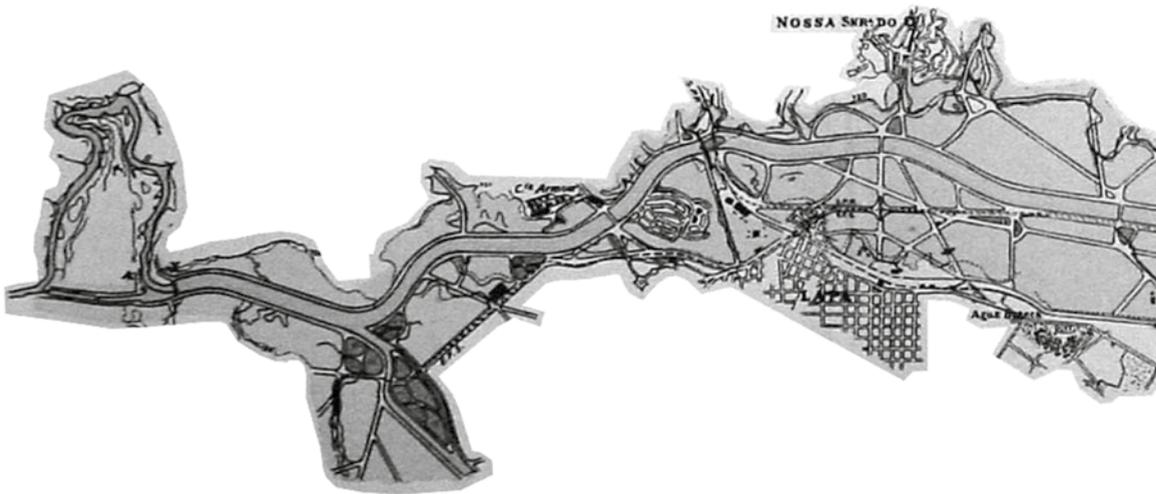
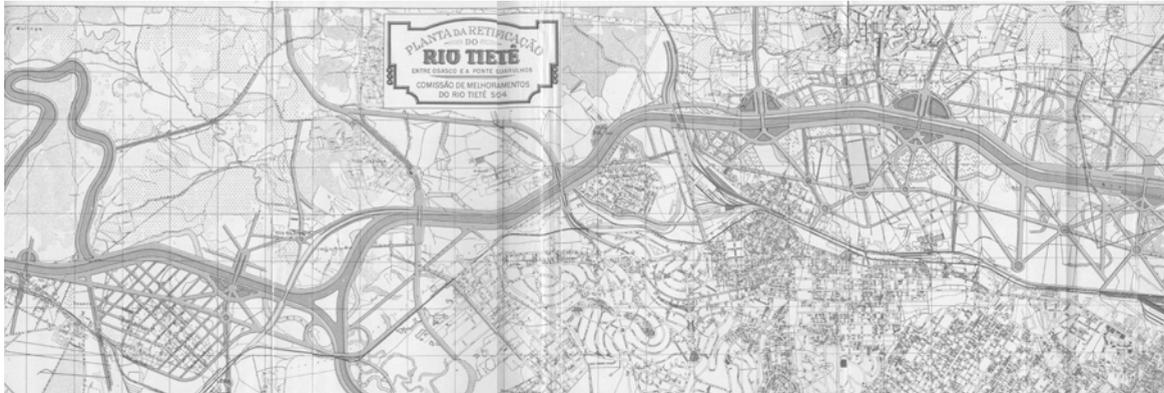
regímenes de los ríos. En 1894, el Comité de Saneamiento del Estado de São Paulo, bajo las orientaciones de Joao Pereira Ferraz, comenzó las construcciones de las primeras canalizaciones, como el canal Inhauma, de 1200 metros de ancho, y el canal de Anastácio de 620 metros de ancho (Andrade, 1993).

Durante la década de 1920, se redactaron tres propuestas contrastantes para la canalización del río Tietê y la urbanización de la llanura aluvial. En 1922, el Ing. Fonseca Rodrigues, de la Escuela Politécnica, diseñó un canal trapezoidal, enmarcado por avenidas con un lago ancho al lado, que debería funcionar como un control de inundaciones y como mecanismo de retención de agua de lluvia (figura 10).

En 1923, la Comissão de Melhoramentos do Tietê, bajo la dirección del ingeniero politécnico Ulhôa Cintra, definió una propuesta diferente que consistía en la creación de alamedas a lo largo del canal ensanchado, con lo que se proponía un sistema de espacios abiertos a lo largo de la llanura aluvial con un lago en Campo de Marte, que debería funcionar tanto como una instalación de esparcimiento y como un mecanismo de control de inundaciones (figura 11).

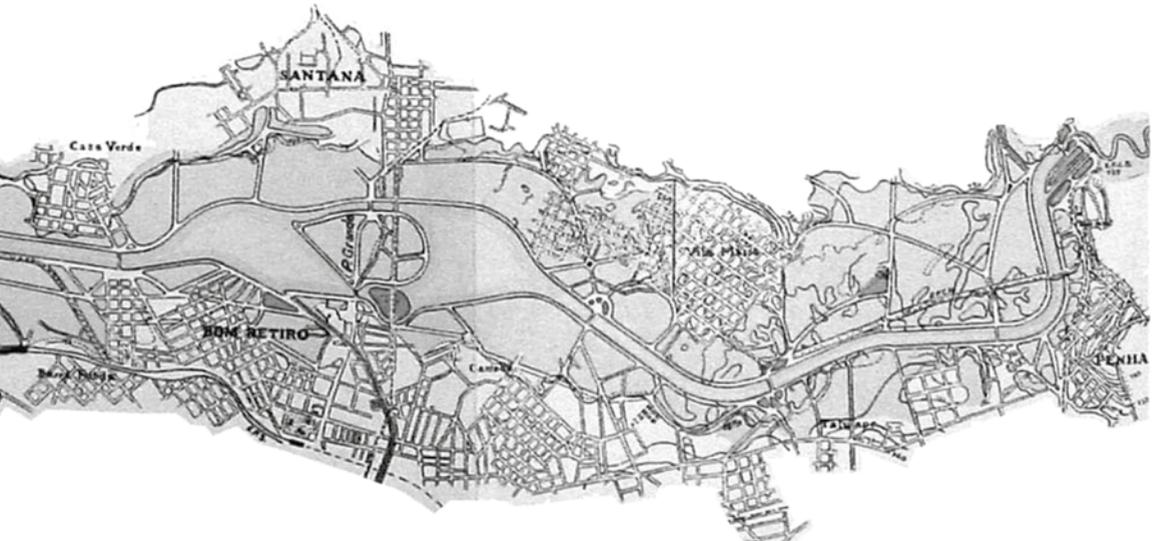
Figura 10.  
Propuesta del Ing.  
Fonseca Rodrigues.  
Fuente: Andrade, 1993.





▲  
Figura 11. Propuesta de Ulhôa Cintra. Fuente: Pessoa, 2003:129.

Figura 12. Propuesta de Saturnino de Brito. Fuente: Pessoa, 2003:130.



El proyecto de Britto fue muy criticado y abandonado, ya que el riesgo inminente de ruptura de una presa podría disminuir el valor de la tierra a lo largo de la llanura aluvial (Zmitrowicz y Borghetti, 2009), lo cual explica la mentalidad del momento, que visualiza el área como un problema sanitario y como una oportunidad de bienes raíces para la expansión urbana.

A pesar de mostrar distintas estrategias de diseño, todas las propuestas de canalización de la década de 1920 presentaron una fuerte racionalidad sanitaria, a la vez que abordaron las crecientes preocu-

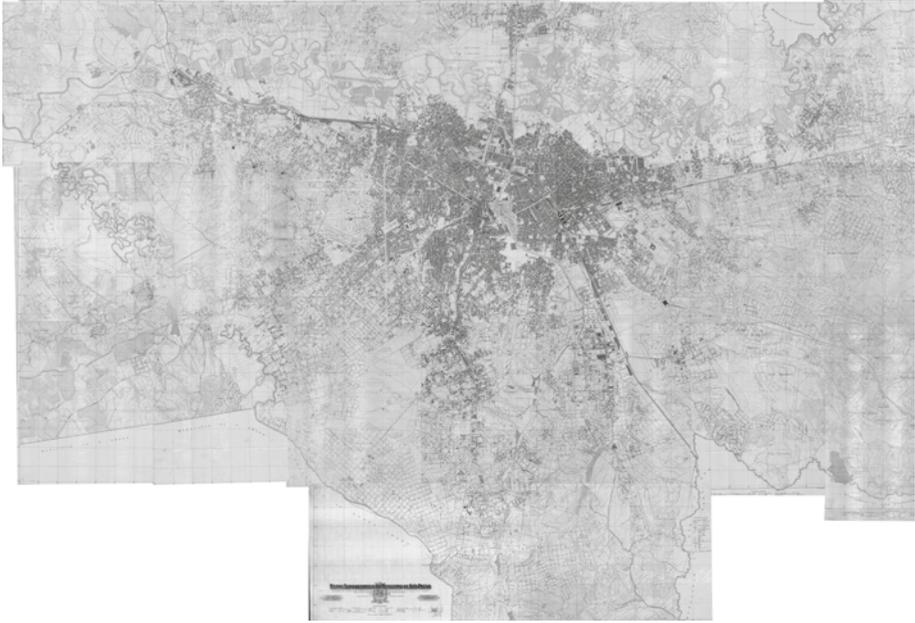
paciones dado el ritmo de industrialización, las demandas de tratamiento de aguas residuales y las condiciones insalubres de la llanura aluvial de la ciudad, especialmente en las áreas donde uno podría encontrar vecindarios de clase trabajadora de mayor densidad (21).

A lo largo de los años 1910 y 1920, las redes de infraestructura comenzaron a ser organizadas por el Estado, siguiendo la rápida expansión urbana. En este período, la llanura aluvial de Tietê recibió lo que hasta hoy es uno de los principales desagües de aguas residuales de la ciudad, construido paralelamente al ferrocarril, en la parte sur de la llanura aluvial del Tietê (Zmitrowicz; Borghetti, 2009).

A pesar de que otras áreas de la llanura aluvial fueron ocupadas intensamente, como fueron los barrios de la región este de la ciudad (Brás, Belém) y en la confluencia de los ríos Tietê y Tamandateí (Bom Retiro), hasta la década de 1930 hubo una escasa ocupación en el sitio (figura 13), como pequeños parches ubicados en Lapa de Baixo y Barra Funda. Edificios aislados aparecieron a lo largo de las carreteras tradicionales existentes tales como Avenida Santa Marina, Rua Tomaz Edison y Rua do Bosque. Finalmente, las áreas alrededor de las estaciones y paradas del tren, presentaron una mayor densidad de ocupación de edificios.

En este punto, mientras el río permanecía intacto a pesar de las varias propuestas sanitarias, el ferrocarril comenzó a declinar. El pico de las inversiones privadas en la red ferroviaria fue en la década de 1930 (Soukef Júnior, 2001).

Después de la quiebra del comercio del café –una crisis de los productos básicos que siguió a la caída de la bolsa de 1929– las compañías extranjeras dejaron de invertir en sus activos foráneos, lo cual provocó la descomposición de los sistemas de tranvía y ferrocarril operados por las compañías Light y la São Paulo Railway Company Ltda., un proceso que se produjo en paralelo con el aumento de las inversiones en una infraestructura de transporte por carretera y en una matriz de neumáticos para el transporte público (Soukef Júnior, 2001; Zmitrowicz; Borghetti, 2009).



▲  
 Figura 13. 1929 - Mapa  
 de São Paulo - S.A.R.A  
 BRASIL Ltda. Fuente:  
 Archive PMSP.

El proceso precede al régimen no democrático, Estado Novo, gobernado por Getúlio Vargas (1937-1945), un presidente populista que nacionalizó la mayoría de los sectores productivos estratégicos e invirtió fuertemente en infraestructura para apoyar la industrialización, para sustituir las importaciones de bienes de consumo (Figueiredo, 2005).

El Plan de Avenidas (*Plano de Avenidas*, en portugués) (1930), el primer plan estructural para el área urbanizada de la ciudad (22), se definió en este período y representó un cambio de paradigma de una pista a un patrón de movilidad basado en neumáticos. A pesar de imaginar un esquema multimodal, se convirtió en la imagen paradigmática de la expansión vial de la ciudad.

Para entonces, mientras la ciudad se expandía rápidamente, con la expansión de parches urbanos como resultado de la parcelación de tierras impulsada por el sector privado, sin control ni pautas espaciales estructurales, Prestes Maia, un ingeniero politécnico asignado por el municipio, propuso un diagrama radio-concén-

trico que debería estructurar la expansión de la ciudad junto con las infraestructuras de movilidad. El plan estableció una secuencia de circunvalaciones concéntricas y avenidas radiales que parten de un centro expandido, rediseñaron caminos y avenidas existentes, a la vez que forman un esquema de infraestructura que debería complementarse con la expansión de los tranvías y la construcción de una red de metro radial.

La estructura espacial del plan se basó en la propuesta de la alameda de Ulhoa Cintra para el río Tietê canalizado y las autopistas en su llanura aluvial. Mientras estuvo a cargo del Comité de Mejora de Tietê desde 1928, Cintra inició los estudios para la canalización del río Tietê, siguiendo las directrices de ampliar el lecho del río como la solución para controlar las inundaciones, con el objetivo de rellenar y urbanizar la llanura aluvial, como un “paso decisivo para cumplir esta gran mejora (...) como base para cualquier plan de desarrollo de la ciudad” (Saboya, 1930: V).

Según las pautas del Plan de Avenidas, la urbanización de la llanura aluvial debería dar un uso adecuado a “un área enorme dentro del perímetro urbano” (Maia, 1930: X) en las llanuras de inundación de los ríos Tietê y Pinheiros. Con esta cita de la introducción de Maia al plan, se puede entender que la llanura aluvial no se percibía como una estructura paisajística, sino solo como un sitio abandonado en una ciudad en expansión.

Si bien las áreas inundables de Pinheiros debían ser urbanizadas por Light Company Ltda. mediante una concesión (23), las tierras de Tietê deberían ser adquiridas y desarrolladas por el municipio, de acuerdo con un esquema predefinido, en el cual la llanura aluvial sería atravesada por avenidas secundarias radiales, conectando el río con la avenida radial Água Branca (Maia, 1930: 180).

Con respecto al programa de urbanización propuesto, las pautas establecen que el uso de suelo del banco del río del norte debería ser industrial, mientras que la urbanización del banco del sur debería crear una centralidad secundaria, como señalaron los proyectos anteriores para el área, haciendo espacio para viviendas de

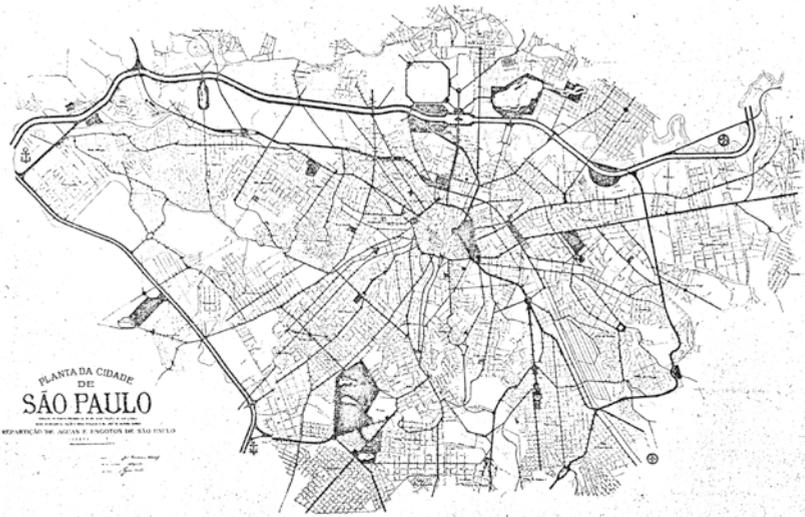


Figura 14.  
1930 - Plan de Avenidas - Plan Sewage. Fuente: Maia, 1930:121.

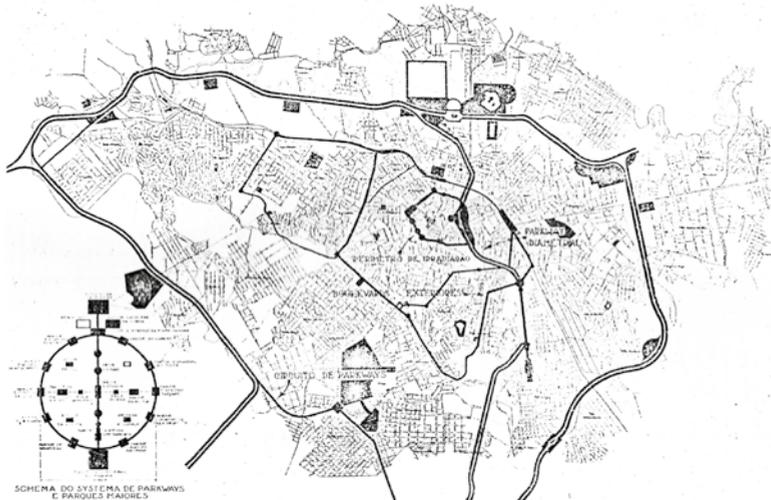


Figura 15.  
1930 - Plan de Avenidas- Circuito Parkway. Fuente: Maia, 1930:126.

clase media y de interés social, como una expansión del área urbanizada existente.

El principal problema para la implementación del proyecto fue la expropiación de tierras (Maia, 1930). Según el informe, alrededor de 5 millones de metros cuadrados de tierra fueron necesarios



para construir el canal y las avenidas Marginais, lo que suma un sitio de construcción de 27 km de ancho.

Plano de Avenidas fue construido parcialmente entre 1938 y 1945 (Zmitrowicz, Borghetti, 2009), durante el Estado Novo (24), cuando Prestes Maia fue nominado como alcalde. El programa de construcción, llamado “Mejoras para la ciudad de São Paulo”, consistió principalmente en la realineación de las carreteras existentes para formar el “Anillo de Irradiación” [*Anel de Irradiação*], el primer anillo alrededor del centro y que estableció el nuevo centro (25).

A lo largo de la década de 1940, se rectificó el río Tietê, pero no se construyó la infraestructura ferroviaria concebida a lo largo de él ni se construyeron los sistemas de alamedas. No totalmente implementado, el diagrama esquemático de Plano de Avenidas y sus pautas espaciales para el sistema de carreteras fueron la base de los siguientes planes y, además, para la remodelación del área central y

▲  
Figura 16. 1930 -  
Plan de Avenidas -  
Se proponen mejoras  
en las avenidas del  
nuevo centro. Fuente:  
Maia, 1930:93.



Figura 17. 1945 -  
Avenidas mejoras  
por el alcalde Prestes  
Maia. Fuente:  
Zmitrowicz;  
Borguetti, 2009:29.

la construcción de Avenidas Marginais, construidas como autopistas a lo largo del canal.

En cuanto a las tipologías de edificios, desde finales del siglo XIX hasta mediados de la década de 1940, la producción de viviendas de baja y alta altura fue realizada en pequeña escala por actores privados y pequeñas empresas de inversión, con el objetivo de ofrecer unidades de alquiler a la comunidad de clases medias y clases trabajadoras emergentes; de esta manera, conformaron ciclos de inversiones como consecuencia de la acumulación de capital del ciclo cafetero. La producción de edificios de gran altura se concentró en el centro, mientras que los barrios periféricos de clase trabajadora como Lapa, Água Branca y Barra Funda fueron ocupados por tipologías de viviendas de baja altura, principalmente construidas como complejos de alquiler (Bonduki, 2004; Fonseca, 2004).

A partir de mediados de la década de 1940, con una sucesión de leyes de alquiler populista restrictivas, la producción de unidades de alquiler disminuyó mientras que la producción especulativa

de edificios residenciales de gran altura surgió, simultáneamente a la expansión urbana y la aparición de barrios periféricos precarios, un proceso apoyado por el creciente excedente de industrialización, un cambio de paradigma de movilidad –de trenes y tranvías a autobuses– y una economía cada vez más dependiente del automóvil (Bonduki, 2004; Fonseca, 2004).

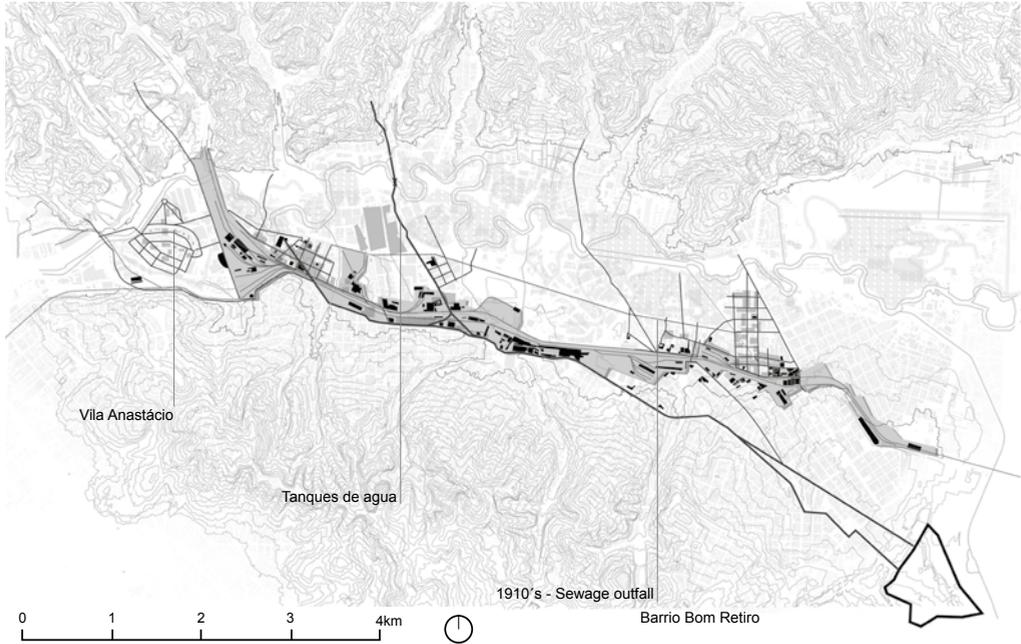
Hasta entonces, la llanura aluvial entre Lapa y Barra Funda estaba ocupada por una mezcla de instalaciones industriales y parcelas de viviendas de clase trabajadora, tradicionalmente construidas como complejos de alquiler. Las leyes de alquiler (26) ofrecen una explicación de por qué la tipología de parches de vivienda no se expandió en el área, mientras que las instalaciones industriales aumentaron.

Además, las regulaciones de control de alquileres cambiaron en un período de rápida urbanización, alta tasa de industrialización, presión demográfica cada vez mayor y fuerte migración interna, y de hecho causaron transformaciones en las condiciones materiales de la ciudad para responder, en un período muy corto, a nuevas demandas masivas de vivienda, movilidad y servicios públicos, un proceso común a la mayoría de las metrópolis de América Latina (Romero, 2004). El resultado fue la explosión de periferias monofuncionales en los límites de la ciudad, fuera de la llanura aluvial, con lo que aumentaba así la segregación urbana basada en la clase.

Hasta la rectificación del río, la racionalidad de la ocupación siguió el régimen de inundación; de hecho, mostraba un límite rígido representado por el canal de aguas residuales, donde hoy se encuentra la avenida Marqués de São Vicente. En la orilla norte del río, la ocupación estaba limitada por una carretera existente, formada siguiendo el límite de inundación.

La ocupación de las áreas inundables fue informada por primera vez por el sistema vial tradicional existente, que hasta entonces seguía siendo un elemento estructurante, como la avenida Santa Marina, la antigua carretera a Freguesia do Ó, y la avenida Thomas

Al contemplar el mapa de la década de 1930, se puede observar que, a medidase consolidaban las actividades industriales dentro de la ciudad, las vías férreas iban adelgazándose en gran parte del viaducto, siendo alimentadas por caminos secundarios y grandes complejos industriales. La infraestructura comienza sus dominios en el viaducto, aquí representado por la salida del drenaje. Otro aspecto visible es la densidad de ocupación a lo largo de los caminos, donde la existencia de redes en crecimiento que se expanden y reciben pequeños edificios sirven de soporte para la expansión industrial.



▲  
Figura 18. 1930 -  
Esquema del proceso  
de urbanización del  
sitio y las vías férreas  
en el viaducto de Tie-  
te, entre Lapa y Barra  
Fundá. Fuente: Elabo-  
ración propia, 2016.

Edson. Las instalaciones de fabricación se unieron a este eje de transporte que conducía a las estaciones de tren en el área, que concentraban un tejido urbano menos denso.

En la década de 1930, el ferrocarril representaba una plataforma que respaldaba la ocupación industrial, mientras que la mayor parte de la llanura aluvial seguía dominada por sus estructuras paisajísticas, un escenario que cambiaría drásticamente en las décadas siguientes.

## **LA CARRETERA COMO UNA ARMADURA QUE ESTRUCTURA LA METRÓPOLIS**

Desde la década de 1940 en adelante, la rectificación y canalización del río Tietê comenzó, y terminó alterando drásticamente su forma; sin embargo, al principio, no influyó en la ocupación de la llanura de inundación. Luego se materializó a lo largo de la figura del ferrocarril.

Las fotos de la década de 1940 muestran el área que rodea la estación de Água Branca, alrededor de la fábrica de Santa Marina y su vecindario. Se pueden ver las colinas de Serra da Cantareira en el norte y la escasa ocupación en la llanura de inundación al fondo, mientras que en el frente están las casas del recinto, construidas de dos en dos compartiendo una pared y el techo, pero también los “sobrados” (en portugués), casas aisladas de dos pisos en la calle Dr. Costa Júnior, al sur del ferrocarril. El registro fotográfico de una visita mayor, también en la década de 1940 (figura 12 y 13), muestra la ocupación precaria y las inundaciones alrededor de la Estación Barra Funda que, al mismo tiempo, presentaban asentamientos rurales, áreas inundables, instalaciones industriales de pequeña escala y las intervenciones de saneamiento.

Desde la década de 1940 hasta la década de 1960, la llanura aluvial del Tietê entre Lapa y Bom Retiro fue un sitio de construcción a gran escala, que comenzó con la canalización del río a lo largo de la década de 1940, el drenaje de la llanura de inundación y de los meandros del Tietê, completados a lo largo de la década de 1950 (Pessoa, 2003). La intervención a gran escala en el Río Tietê permitió la construcción de las carreteras, pero no de las vías de circulación

establecidas por el Plano de Avenidas, que se terminó en 1967 (Zamitrowicz, Borgueti, 2009).

El Plano de Avenidas fue un intento de convertir el territorio de la llanura aluvial como espacio primario, de trasladar el rigor del diseño de la ciudad a este espacio secundario, que unifica, formaliza y aporta normas de distribución, accesibilidad, a la vez que se complementa la red vial con masivos transportes públicos de varias jerarquías. Asimismo, se promueven nuevas centralidades a lo largo de los ríos y su sistema alamedas, y se colocan importantes funciones, actividades y equipos en sus márgenes.

Cuando se realizó, el plan se redujo principalmente a la construcción de la infraestructura de la base vial; con ello, se inauguró lo que se llama forma de urbanismo basada en los caminos en la ciudad [urbanismo rodoviario]. Las avenidas se materializaron como dispositivos monotécnicos, y se articulan carreteras y regiones de la ciudad, pero sin ser un soporte adecuado para el desarrollo urbano. Plano de Avenidas se concibió como un plan estructural, que hacía uso de las avenidas como plataformas urbanas. Las carreteras y autopistas se materializaron como elementos de infraestructura antiurbana, que de hecho se segregan espacialmente en lugar de ser los elementos que estructurarían el crecimiento de la ciudad.

Estas intervenciones consideraban elementos infraestructurales importantes ya que los patrones de movilidad estaban cambiando. El desarrollo del área metropolitana de São Paulo se aceleraba, lo que permitía una conexión de carretera de este a oeste inexistente hasta entonces, que a la vez desviaba el paisaje urbano del paisaje natural, lo que respalda la expansión urbana y la segunda ola de industrialización.

Las carreteras a lo largo del Tietê y de Pinheiros fueron, desde su construcción en adelante, la columna vertebral de los planes futuros y de todos los siguientes programas de mejora vial en la ciudad, como fue el Sistema de Avenidas Express (1970) y el Programa de Avenidas del Valle Río Abajo (finales de los 70 y 80), según lo expresaron Zmitrowicz y Borgueti (2009).

Hasta la década de 1950, el tejido urbano continuo de la ciudad confinaba las llanuras aluviales de los ríos Tietê y Pinheiros, y los delimitaba. Durante los años 1950 y 1960, las áreas inundables alrededor del Tietê todavía estaban principalmente desocupadas y sin parcelas, y se tenía el desagüe de aguas residuales como el límite del área urbanizada en el sitio.

A partir del esquema interpretativo (figura 23), se puede observar que solo a partir de la década de 1950 las áreas adyacentes del río fueron infraestructurizadas y ocupadas, debido a su rectificación.

En este largo proceso de rectificación y canalización de ríos, y la construcción de Avenidas Marginais, la mayoría de los puentes fueron construidos y terminados antes que las autopistas (27), interrumpiendo los cruces de ríos existentes que estructuraban el sistema vial en el sitio, dejando paquetes prácticamente inaccesible, lo cual

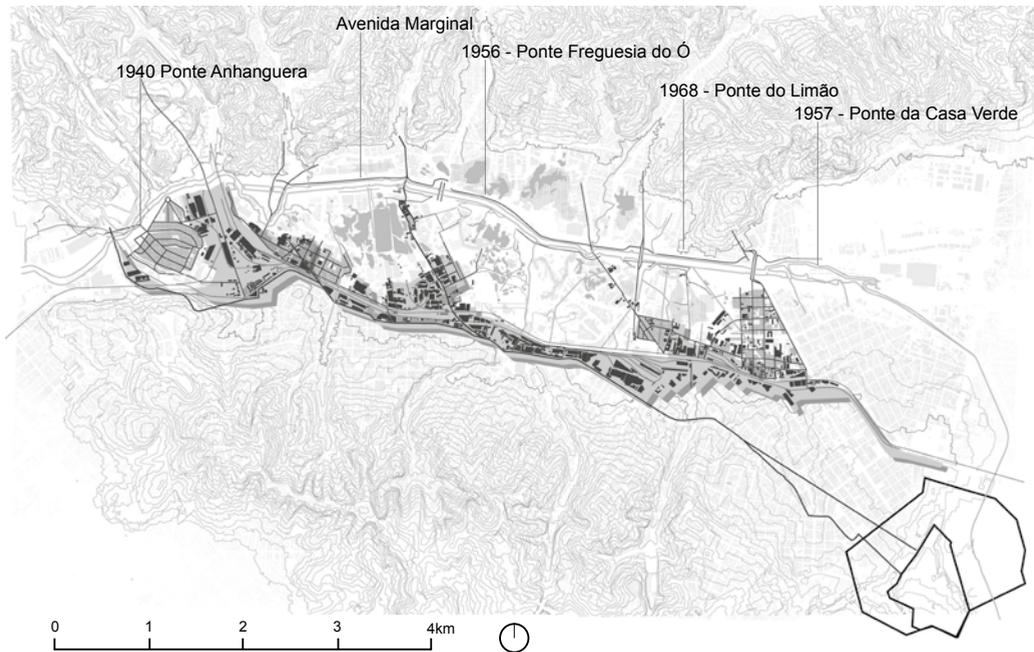




Figuras 19 a 22.  
1947 - Visita del alcalde al barrio de Barra Funda. Autor: Ferreira. Fuente: Archive Casa da Imagem, PMSP.

contribuyó al lento proceso de ocupación de los márgenes a lo largo de los años 1950 y 1960.

Al observar el esquema interpretativo de 1950 (figura 23), se puede ver cómo comenzó el proceso de disrupción, creando primero los cruces de los ríos, luego las avenidas por las que se accedería a



El mapa interpretativo de la década de 1950 (figura 23) describe el inicio de una nueva fase de urbanización del sitio. Así, la rectificación del río Tiete designa una ruptura con las nuevas lógicas del viaducto, teniendo como resultado un avance importante en la infraestructura vial y el detrimento de las vías férreas como elemento estructurante. La ocupación a lo largo de las principales vías ya existentes se intensifica. Sin embargo, estos accesos experimentarán una ruptura como consecuencia de las vías metropolitanas de gran envergadura (como las Avenidas Marginais), donde la única concluida era la franja del norte, representando la primera barrera física entre los bancos norte y sur del viaducto.



Figura 23. Década de 1950 - Esquema del proceso de urbanización del sitio y las vías férreas en el viaducto de Tiete, entre Lapa y Barra Funda.  
Fuente: Elaboración propia, 2016.

ellos. Esto se hizo en paralelo a las carreteras existentes, que informaron la mayor parte de la ocupación previa de la llanura aluvial, siguiendo la racionalidad de construir a lo largo de los caminos tradicionales y alrededor de los ferrocarriles, que para entonces habían alcanzado su figura más amplia.

Después del final del Estado Novo (1930-1945), el municipio reestructuró sus departamentos, para lo que creó un secretario de Planificación y Construcción específico (28), quien definió nuevos

► Figura 24. 1958 - Vista aérea del Puente Anhanguera. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/>, consultado el 26 de mayo de 2016.



► Figura 25. Puente Anhanguera, la imagen muestra el puente antiguo de madera. Autor: Ferreira. Fuente: Archive Casa da Imagem, PMSP.





Figura 26. 1958 - Vista aérea del Puente Freguesia do Ó. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/>, Consultado el 26 de mayo de 2016.

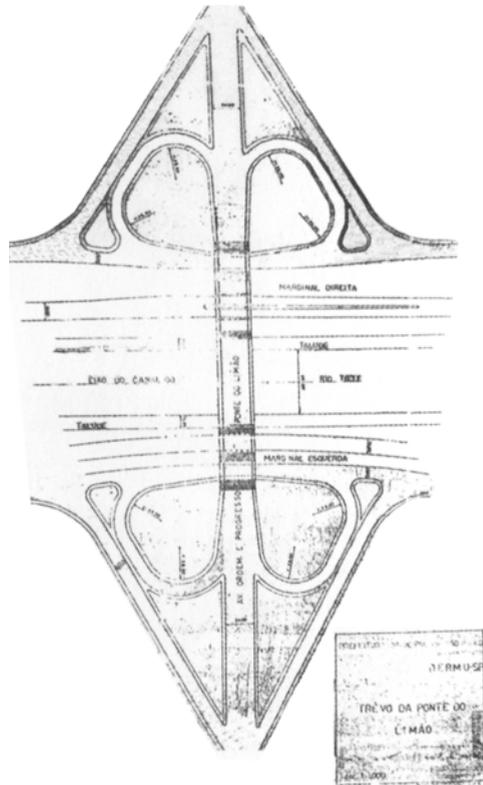


Figura 27. Década de 1960 - Puente Freguesia do Ó. Autor: Daniel Guth. Fuente: <http://abicycletanacidade.blogfolha.uol.com.br/2015/07/26/limites-de-velocidade-nas-ruas/marginal-tiete-1960-pte->





▲  
Figura 28. 1958 - Vista aérea del Puente Limão.  
Fuente: Base Aerofoto.  
Disponible en: <http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/>,  
Consultado el 26 de mayo de 2016.



▶  
Figura 29. 1968 - Puente Limão, Diseño de las conexiones con la Avenida Marginal. Fuente: ZMITROWICZ, W.; BORGHETTI, G, 2009:108.



planes y proyectos para la ciudad a lo largo de los años 1940 y 1950. Bajo esta secretaría, un Departamento de Urbanismo se delegó para crear un Plan Maestro para la ciudad (Plano Diretor 1960, nunca promulgado) que guiaría la construcción y remodelación de la red de carreteras y planificaría sistemas de transporte de mayor capacidad (Zmitrowicz; Borghetti, 2009).

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial estuvo marcado por una ideología modernizadora y “desarrollista”, respaldada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) financiada en 1948, la Alianza para el Progreso (desde 1961) que, combinada con su época, ofreció fondos para países y ciudades de América Latina, que se aplicarían en iniciativas de planificación y apoyarían procesos de industrialización a gran escala, basándose en la producción de bienes de consumo duradero (QUITE) y concentrando la cadena de la industria automotriz en el área metropolitana de São Paulo.

Representando este proceso, São Paulo recibió dos principales consultorías de planificación extranjera a lo largo de la década de 1950.

El primero, producido por IBEC –International Basic Economy Corporation–, fue coordinado por Robert Moses y publicado en la década de 1950 (Campos; Somekh, 2002). Influenciado por las

▲  
Figura 30. 1958 - Vista aérea del Puente Casa Verde. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <http://www.geportal.com.br/memoriapaulista/>, Consultado el 26 de mayo de 2016.

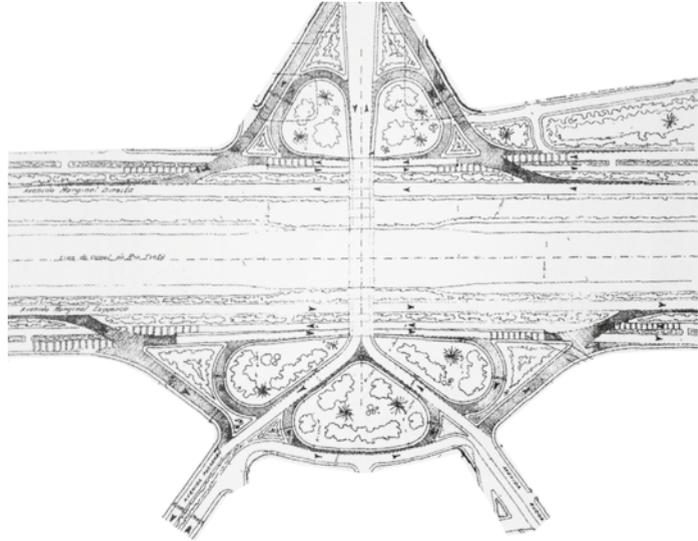


Figura 31. 1957 - Proyecto del Puente Casa Verde.  
 Autor: Daniel Guth.  
 Fuente: ZMITROWICZ, W.; BORGHETTI, G, 2009:109.



propuestas de Moses para Nueva York, no solo intentó ser pragmático, sino que también influyó en las definiciones posteriores de urbanismo basadas en el área de relación de suelos y los estándares de uso de suelo (Campos; Somekh, 2002). Los intentos consecutivos para establecer la urbanización recibieron una fuerte oposición desde sectores relacionados con la propiedad y no se llevaron más allá, pero como resultado de estos intentos, se promulgó una regulación de ruido en 1955 que restringe los usos industriales a Tietê, Tamandateí y las llanuras aluviales de Pinheiros, lugares que ya estaban ocupados por industrias desde finales del siglo XIX. Los usos industriales se



limitaban al arco a lo largo del ferrocarril, enmarcado por las llanuras de inundación y las vías. El espacio de la llanura aluvial recibió una regulación que cristalizó su posición secundaria en el paisaje dividido de São Paulo.

Según este reglamento, las llanuras aluviales de los ríos Pinheiros, Tamanduateí y Tietê eran lugares donde se permitían instalaciones industriales, por lo que el territorio entre Lapa y Barra Funda fue uno de los pocos que, a partir de este período, recibió plantas industriales en la ciudad (Campos; Somekh, 2002).

La segunda consultoría extranjera, que había influido profundamente en el urbanismo y planificación en São Paulo, fue hecha por Louis-Joseph Lebret, un teólogo francés y uno de los fundadores de la economía del movimiento y el humanismo en Francia. Contratado en 1956 y publicado en 1958, el estudio no era exactamente un plan adecuado, sino que era un ejemplo de las condiciones urbanas

▲  
Figura 32. 1958 -  
Construcción del  
viaducto Río Branco.  
Autor desconocido.  
Disponible en:  
<https://s-media-cache-ak0.pinimg.com/originals/ad/36/c8/ad36c80382a68c8b0f1299bea82e1e2a.jpg/>, Consultado el 26 de mayo de 2016.

de la ciudad, como un intento de reconocer la “ciudad real” de São Paulo, la cual representa la transposición de las experiencias, prácticas y métodos de planificación internacional al contexto brasileño (Antonucci, 2002).

Estas dos consultorías, aunque muy distintas, cuando se combinan pueden entenderse como la base conceptual de las siguientes propuestas de planificación para la ciudad, especialmente en relación con las regulaciones de uso de la tierra, la movilidad en carretera y la organización de servicios y equipos públicos, combinando el pragmatismo norteamericano y los modelos de dirección del estado francés, ambos presentes en las intenciones de los planes urbanos de São Paulo.

A pesar de la importancia de ambas influencias, el pragmatismo norteamericano prevaleció en la materialización. La planificación e inversión en infraestructura de gran escala de este período también consideró una infraestructura de movilidad de alta capacidad, la cual influyó en el desarrollo del sitio. Concebido en los primeros planes para la ciudad desde el comienzo del siglo xx (29),

Figura 33. 1957 - Plan de las Avenidas de Traslado Rápido. Plan Maestro del Departamento de urbanismo. Fuente: ZMITROWICZ, W.; BORGHETTI, G, 2009:32.



el primer proyecto de metro fue aprobado en 1956 (Maia, 1930; Zioni, 2002), para lo que sigue las pautas espaciales del Plano de Avenidas y define los ejes radiales norte-sur y este-oeste, que debían seguir los caminos de las avenidas radiales propuestas anteriormente, para complementar y abrazar la estructura vial existente del sitio.

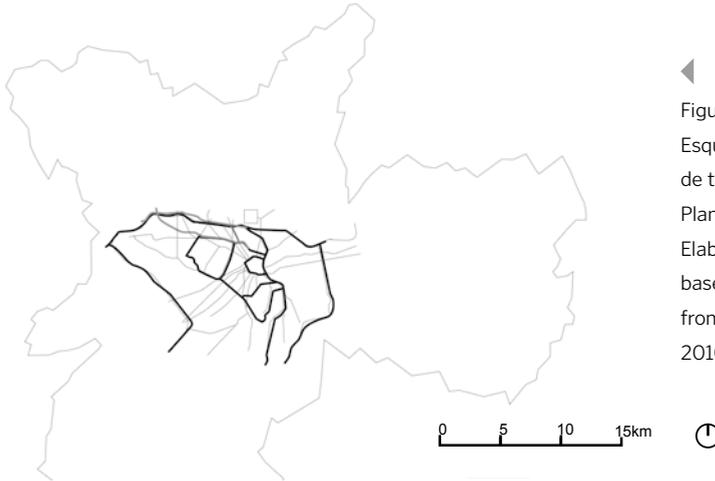


Figura 34. 1930 - Esquema de las avenidas de traslado rápido en el Plan de Avenidas. Fuente: Elaboración propia con base en Parkways Map from MAIA, 1930:126, 2010.

Los esquemas representan la evolución de propuestas del sistema de avenidas de circulación rápida (figuras 34 y 37), y el sistema de vialidades dentro de la ciudad (39 a 42). El sistema de vías férreas contempló redes de transporte masivo en el sitio, cada una presentando una ruta diferente en el área. Es importante mencionar que el esquema de 1957 prevaleció como la base para la red de transporte público actual (Zioni, 2002), la cual se encuentra materializada con algunos ajustes pero no se encuentra completamente concluida.



Figura 35. 1950 - Esquema de las avenidas de traslado rápido propuesto por Robert Moses. Fuente: Elaboración propia con base en el mapa síntesis del sistema de vías propuesto por Mose en Campos & Somekh, 2002:87.

►  
 Figura 36. 1957- Esquema de las avenidas de circulación rápida del Plan Maestro del Departamento de Scheme of express Avenues from the Department of Urbanism Masterplan. Fuente: Elaboración propia, 2016, basada en las avenidas de circulación rápida del Plan Maestro. ZMITROWICZ and BIRGHETTI, 2009: 32.



►  
 Figura 37. 1968 - Esquema de las avenidas rápidas de PUB. Fuente: Esquema de las avenidas de circulación rápida del PUB. Fuente: Elaboración propia con base en los mapas síntesis del mapa de la Estructura Urbana del PUB, Campos y Somekh, 2002:117.



### EL “RETO DE LA PLANEACIÓN” SUSTITUYENDO AL URBANISMO

Las décadas de 1950 y 1960 representan un cambio de escala para la ciudad, presentando un alto ritmo de urbanización, alcanzando el 6% del crecimiento demográfico en una década (PMSF, 2012, basado en el Censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística). Esto requirió un cambio en los métodos, desde la ciudad hasta los modelos metropolitanos.

Si la década de 1950 estuvo marcada por un impresionante crecimiento demográfico, expansión urbana y una serie de consultorías extranjeras, la década de 1960 puede considerarse una década de inflexión para el urbanismo como disciplina en América Latina, ya que a partir de este período, el modernismo de gran escala y los proyectos funcionalistas disminuyeron a medida que surgieron más proyectos procesuales, técnicos e instrumentales. Apoyándose en las regulaciones de planificación funcionalista norteamericana, este proceso creó la base reguladora para la materialización de las ciudades, basada en el aparato técnico de las ciencias sociales, y se produjeron soluciones espaciales esquemáticas que gradualmente sustituyeron al diseño urbano (Almandoz, 2009: 244).

Los primeros planes maestros, las regulaciones funcionalistas de urbanismo y las consultorías sistemáticas extranjeras en la región fueron de este período, y São Paulo no fue la excepción.

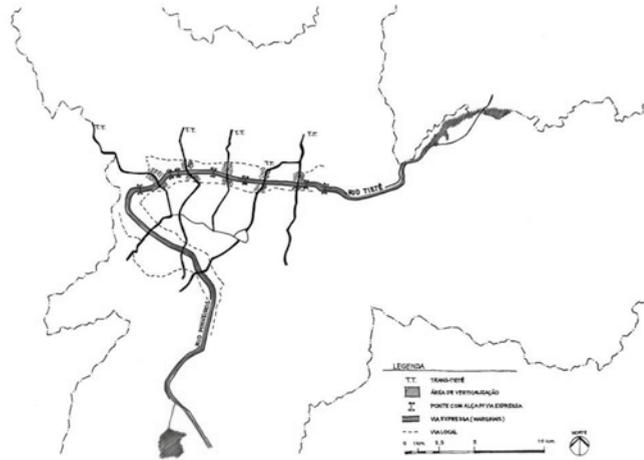
Con la dictadura militar, que comenzó en 1964, comenzó un período de políticas de planificación centralizada (Somekh, Campos, 2002), con altos niveles de influencia extranjera (30). Este fue un período de impresionante crecimiento económico y una nueva ola de políticas “desarrollistas”, que abrió la economía a las empresas extranjeras para aumentar las tasas de industrialización. Los bancos federales BNH y BNDES, así como las agencias extranjeras, financiaron, al mismo tiempo, inversiones en planificación y transformaciones urbanas.

Los últimos años de la década de 1960 y los primeros de la de 1970 presentan una secuencia de dos planes, representativos de mandatos consecutivos de dos alcaldes distintos: Faria Lima y Figueiredo Ferraz.

En 1965, el alcalde recientemente electo, Faria Lima (1965-1969, PR) creó una comisión que definió el Plano Urbanístico Básico (PUB), publicado en 1968 (Zmitrowicz, Borguetti, 2009).

Las propuestas del PUB desatendieron los planes viales anteriores y las intervenciones previas aún en construcción que seguían la lógica concéntrica de radio del Plano de Avenidas, que recomendaban una alteración en la estructura espacial de la ciudad.

►  
 Figura 38. 1968 - Proyecto de transición de Jorge Wilhelm.  
 Fuente: Archivo de Jorge Wilhelm, disponible en <http://www.jorgewilhelm.com.br/legado/>, consultado el 29 de mayo de 2016.



►  
 Figura 39. 1956- Esquema de la propuesta de metro.  
 Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de transporte público rápido. Zmitrowicz & Borghetti, 2009:34.



Figura 40. 1957- Esquema de la propuesta de metro. Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de transporte público rápido. Zmitrowicz & Borghetti, 2009:37.

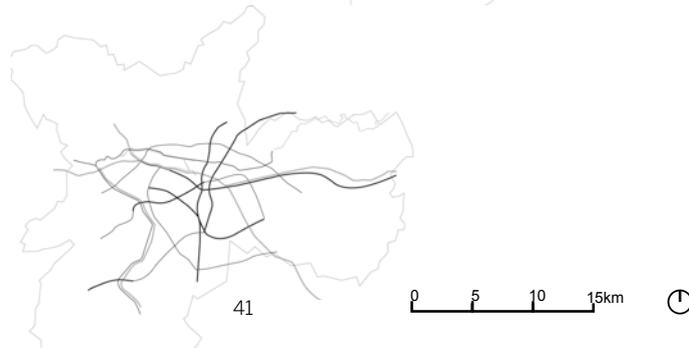


Figura 41. 1965 - Esquema de la propuesta del metro PUB. Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de transporte público rápido. Zmitrowicz & Borghetti, 2009:38.

El plan, cuyo objetivo era estructurar el crecimiento de São Paulo hasta la década de 1990, propuso la construcción de una cuadrícula de vías rápidas (utilizando caminos nuevos y existentes) sobre barrios de baja densidad reestructurados (150 ha/ha y 75 ha/ha), y una extensión de centralidades de alta densidad (300 ha/ha) alrededor

de una nueva red de metro; con ello, se armonizaban los sistemas de transporte basados en tanto en neumáticos como en vías, cuya eficiencia debía ser reforzada por la primera regulación de urbanismo (Somekh; Campos, 2002; Zmitrowicz; Borghetti, 2009).

El plan tenía la intención de controlar el crecimiento y la densidad, evitar la dispersión, orientar el uso de la tierra mediante urbanización, definir la intervención pública en tierras públicas, descentralizar equipos y servicios, enfocarse en el transporte público y crear una planificación integrada y sistemas participativos (Somekh; Campos, 2002).

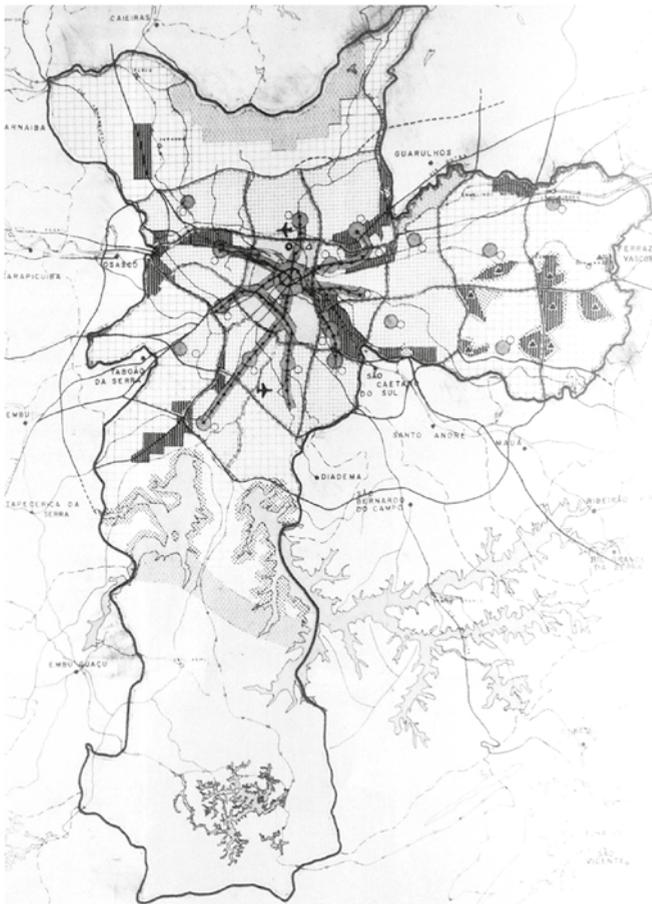
De acuerdo con las directrices estructurales del PUB, el sitio tenía que desarrollarse aún más como un área de uso mixto, y configurar una nueva centralidad respaldada por una estación de metro en Barra Funda.

En 1968, bajo un contrato para el alcalde Faria Lima y siguiendo las pautas del PUB, Jorge Wilhelm fue contratado para desarrollar una propuesta para la ocupación de la llanura aluvial del río Tietê, que combinaban los cambios estructurales del sistema vial con las definiciones de uso de suelo para crear una nueva centralidad (figura 38).

Organizando el paisaje urbano por medio de panoramas que se deshacen, el plan era establecer ejes visuales norte-sur desde el ferrocarril hasta el río por medio de ocho conexiones norte-sur llamadas Transtietê, separadas de las autopistas existentes (avenidas Marginais). El objetivo era mejorar la eficiencia de la conexión de automóviles norte-sur y este-oeste, frente a las condiciones de mucho tráfico.

El plan definió jerarquías para el sistema de carreteras, lo que desactivó algunas conexiones a los puentes desde la carretera, y creó una política de espacio abierto, de modo que se recuperó la función de retención de agua natural de la llanura de inundación mediante la preservación y programación de terrenos vacíos a lo largo de Marginais.

►  
 Figura 42. 1968 - Plano Urbanístico Básico PUB - Mapa sintético. Fuente: Campos & Somekh, 2008:117.



►  
 Figura 43. 1971 -Plano Rector de Movilidad Integrada PDDI de Desenvolvimento Integrado PDDI -Mapa sintético. Fuente: Somekh & Campos, 2008:40.

La idea era crear conexiones norte-sur entre vecindarios “gemelos”, mediante bulevares que definían la verticalización como parte de la red de autopistas prevista por el PUB (Wilheim, 2003: 105).

El Plano Urbanístico Básico y el Plan de Wilhelm para la llanura aluvial del Tietê no se llevaron a cabo. El mandato de Faria Lima finalizó cuando el gobierno estatal ya estaba construyendo carreteras basadas en el sistema de circunvalación radio-concéntrica según el Plan Maestro de Desarrollo Integral, un plan para Metrópolis, que no era compatible con la estructura ortogonal del PUB (Somekh; Campos, 2002; Zmitrowicz; Borghetti, 2009).

En 1971, un nuevo alcalde electo, Figueiredo Ferraz (1971-1973), creó la GOGEP –la Secretaría General de Planificación– e implementó el Plan Maestro de Desarrollo Integral (PDDI, por sus siglas en portugués) (Zmitrowicz, Borghetti, 2009).

La política urbana implementada por el Plan Maestro de Desarrollo Integral promovió lineamientos espaciales que abordaron: el sistema vial, el sistema del metro, la organización jerárquica de los equipos públicos sociales y administrativos, la infraestructura urbana y los principios básicos de urbanización. La ciudad tenía que organizarse en unidades territoriales de diferentes jerarquías, en un esquema similar al propuesto por el PUB. El plan estaba explícitamente relacionado con la densidad, la contaminación, el saneamiento y una distribución eficiente de los servicios públicos y estableció la base de la ley de urbanismo (Ley n.º 7805, 1972), que controlaba el uso de la tierra y la densidad de construcción en la ciudad, mientras regulaba derechos de construcción.

La combinación del plan espacial estructural y la urbanización se concibieron para reorganizar espacialmente la ciudad.

La regulación del uso de suelo de 1972 estableció patrones genéricos de uso mixto, lo que promovía un área general de relación de suelos (FAR, por sus siglas en inglés) que excedió el promedio aplicado en la mayor parte del territorio ocupado, aparte del centro expandido ya verticalizado. Se estableció el uso generalizado y mixto con la

El esquema muestra la permanencia de los usos de suelo industriales en el arco representado por los viaductos de Tietê y Tamanduateí, los cuales se encuentran delimitados tanto por aspectos de ruido como por las regulaciones de uso de suelo. El primer esquema muestra los perímetros bajo los cuales se encuentran permitidas las actividades industriales de acuerdo con la legislación de 1955. El segundo expresa la expansión de las actividades industriales, basado en el censo PUB de 1968. El tercero indica las áreas donde la zona industrial estaba permitida de acuerdo a la zonificación de 1972 (que se encuentra en ejercicio actual), confinando las actividades industriales a las zonas aledañas a los viaductos de la ciudad.

excepción de las áreas estrictamente residenciales ya existentes –definidas por regulaciones anteriores– y las zonas industriales, que consolidó un cinturón industrial a lo largo de las llanuras aluviales y del ferrocarril (Campos, 2002; Zmitrowicz; Borghetti, 2009). Las zonas especiales se definieron como una excepción en la cual los proyectos urbanos y las intervenciones estratégicas debían implementarse; sin embargo, los sitios nunca se diseñaron, estas zonas no se materializaron, por lo tanto, se mantuvieron espacios de espera, como vacíos urbanos.

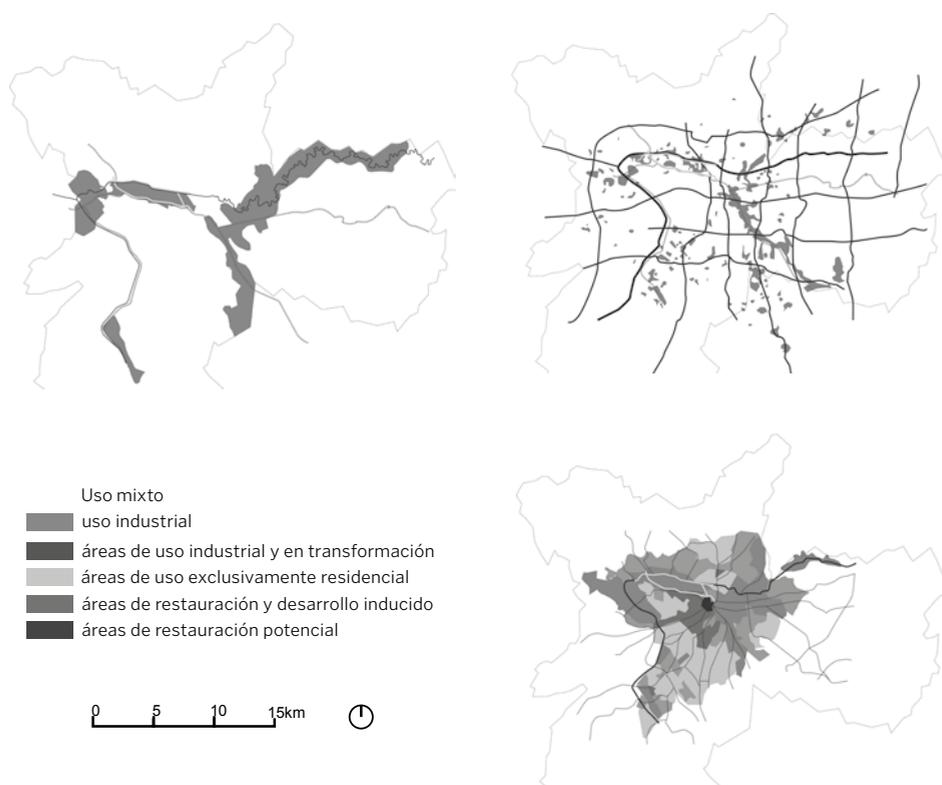


Figura 44. 1955 – Esquema de los usos de suelo industriales permitidos por la regulación sonora. Fuente: Elaboración propia con base en el plan de regulación sonora disponible en Campos & Somekh, 2002: 91.

Figura 45. 1968 – Esquema del uso industrial actual de acuerdo con el censo de PUB. Fuente: Elaboración propia con base en mapas del censo PUB del área urbanizada de São Paulo. Fuente: Zmitrowicz & Borghetti, 2009: 38.

Figura 46. 1972 – Esquema sobre la regulación del uso de suelo. Fuente: Elaboración propia con base en un mapa zonal en Campos & Somekh, 2002: 127.



Aunque el Plan Maestro de Desarrollo Integral y la ley de urbanismo de 1972 establecieron el uso mixto en casi todo el territorio de la ciudad, el área entre el uso de la tierra de Lapa y Barra Funda se definió como industrial; sin embargo, a partir de mediados de la década de 1970 y en adelante, su importancia como el sector económico productivo de la ciudad comenzó a disminuir (Somekh; Campos, 2002: 152). Hubo un desajuste entre la regulación de urbanismo, la demanda y el potencial del sitio; por lo tanto, una vez más, la regulación cristalizó su aspecto secundario, con lo que permaneció como un espacio a la espera.



Figura 47. 1958 - Imagen aérea.

Fuente: Base Aerofoto. Disponible en:

<http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/>

La aprobación de la ley de urbanismo en 1972 precedió a la crisis del petróleo, que fue seguida por una severa crisis económica mundial, lo que dio paso al inicio de una fase de reajustes económicos y fiscales, que puso fin al “milagro económico” que financió las inversiones de infraestructura a gran escala en la ciudad.

Con una economía que depende de las inversiones extranjeras, los últimos años de la década de los setenta y de los ochenta estuvieron marcados por una profunda recesión que provocó una crisis fiscal que alteró el ritmo de las inversiones. La crisis fiscal impidió

la construcción de la infraestructura prevista y el sistema de transporte público no se implementó por completo.

Una vez más, el plan previsto –Plan Maestro de Desarrollo Integral– no se llevó a cabo por completo. Ni la red de metro ni las avenidas exprés, que juntas deberían estructurar las unidades territoriales previstas, se construyeron.

Sin embargo, la regulación del uso de suelo de 1972 se concibió como un complemento de las propuestas espaciales del PDDI y la infraestructura prevista. Debía regular la construcción de inversiones privadas y desarrollos, así como relacionar densidades más altas y las Regulaciones Federales de Adquisición con la disponibilidad de infraestructura de movilidad de alta capacidad. La urbanización cristalizó la jerarquía propuesta entre distintas unidades territoriales, que definían áreas de alta densidad (Z3) alrededor de las futuras estaciones del eje de movilidad. Las líneas y estaciones del metro nunca se construyeron; sin embargo, las áreas a su alrededor se regularon como si se hubiesen construido.

Hasta la década de 1970, São Paulo se regía por la lógica de la industrialización, como señaló Marchi (2008), con programas de infraestructura a gran escala diseñados para mejorar los patrones de circulación en automóvil. El drenaje consecuente de los meandros y lagunas en la llanura aluvial, dio lugar a nuevos patrones de ocupación.

Una vez que el río fue rectificado y canalizado, la velocidad del agua del Tietê cambió drásticamente, lo que aumentó la sedimentación en los lechos de los ríos. El creciente ritmo de urbanización también contribuyó a un aumento en la contaminación y el consumo de agua, lo cual elevó la cantidad de agua en el sistema de drenaje que eventualmente llegó al río. Las combinaciones de sedimentación y el volumen incrementado de agua drenada aumentaron las inundaciones; ello implicó la combinación de los procesos de drenaje natural (inundaciones en los niveles inferiores de las llanuras aluviales) con los problemas de inundaciones artificiales (Pessoa, 2003: 148).

Las imágenes de los años 70 capturaron la recién finalizada avenida Marginal do Rio Tietê, la avenida exprés a lo largo del río canalizado. Alrededor de Lapa de Baixo se pueden observar áreas inundables y la ocupación creciente de la ribera norte (figuras 48 y 49).

Las fotografías aéreas de las áreas industriales alrededor de la Estación de Água Branca ofrecen una vista desde los diferentes alrededores de las estaciones y las plantas industriales más cercanas al río.

A partir de la década de 1970 y en adelante, las áreas vacías fueron ocupadas más intensamente por industrias y bodegas de pequeña escala. La apertura de las avenidas exprés a lo largo del río, en 1967, contribuyó a este aumento en la ocupación. La construcción de las avenidas Marginais alteró los puntos de cruce tradicionales del Tietê, alterando ejes de conexión Norte-Sur en la llanura aluvial hacia los barrios periféricos en el norte, lo que interrumpe los cruces tradicionales, como la avenida Santa Marina –conexión con Freguesia do Ó– y la Calle Thomas Edson: el eje que cruzó el río y que conecta a Barra Funda con el barrio de Limão (figura 50).

La armadura compuesta por las Marginais y sus nuevos puentes no solo cambió drásticamente la lógica de circulación en la parte norte de la llanura de inundación, sino que también alteró el carácter de la malla existente en el sitio. Construidos perpendicularmente al canal, los puntos de cruce definieron nuevos ejes norte-sur, en diagonal a la estructura vial existente.

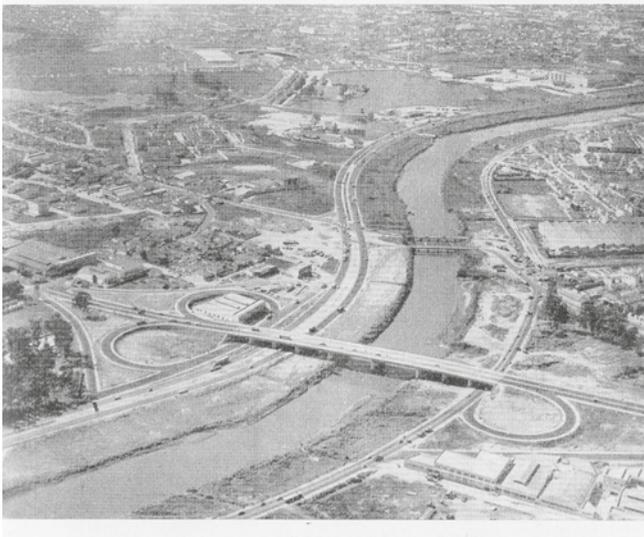
El esquema interpretativo de la década de 1970 muestra una ramificación de las carreteras existentes y una nueva parcelación de tierras en lo que una vez fue la zona de inundación del Tietê.

La armadura basada en la carretera, compuesta por ejes norte-sur, responsable de proporcionar transposiciones fluviales y ferroviarias se realizó a través de los puentes Piqueri (Lapa), Freguesia do Ó y Casa Verde, conectados por la Avenida Pacaembu y las calles Santa Marina y Curtume.

AVENIDAS  
MARGINAIS DO TIETÊ



O TIETÊ LENDÁRIO INGRESSA DIGNIFICADO  
NA PAISAGEM URBANÍSTICA DA CAPITAL



◀ Figuras 48 y 49.  
Vistas aéreas de las  
avenidas Marginais y  
la rectificación y cana-  
lización de Tietê. Autor  
desconocido. Fuente:  
Prestação de contas  
prefeito Faria Lima -  
1965-1971, PMSP.

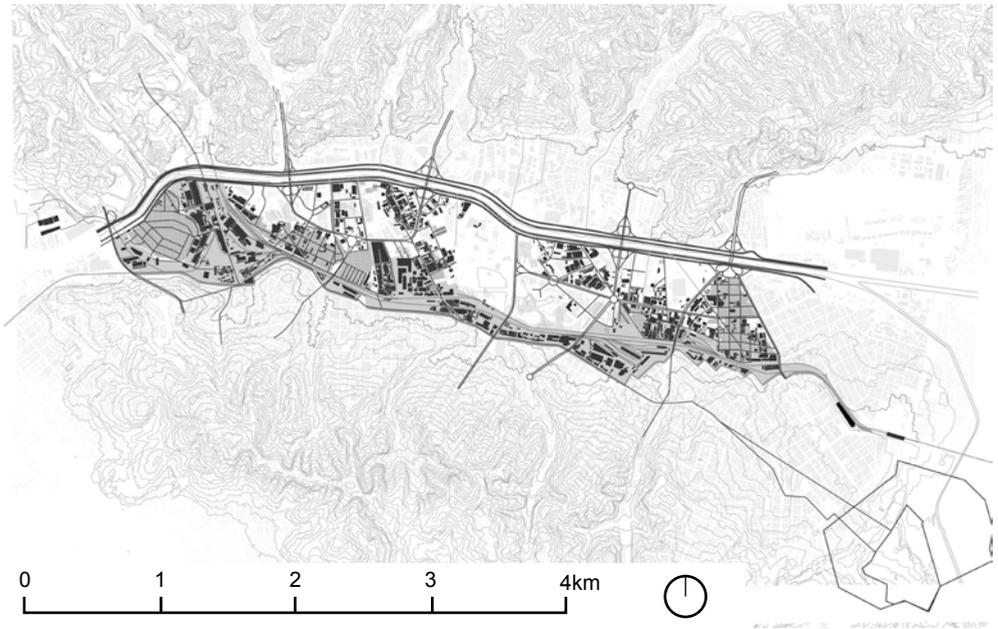
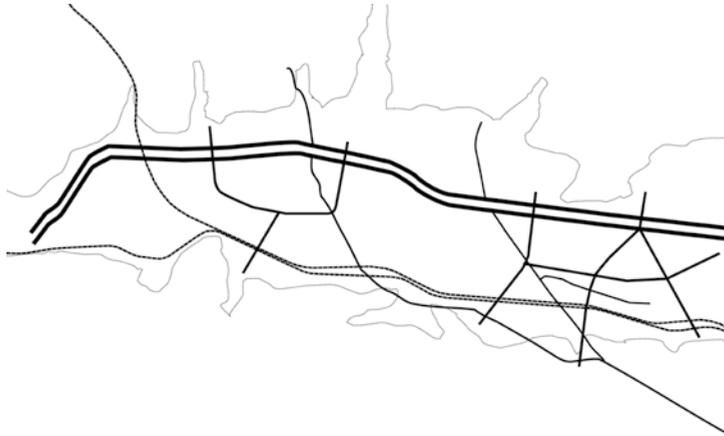
Las mallas más delgadas seguían siendo las parcelas del siglo XIX y principios del XX: Vila Anastácio, Lapa de Baixo, el complejo de Santa Marina y un pequeño parche alrededor de la antigua estación de Barra Funda, todos mostrando patrones de ocupación más densos.

Una ocupación más densa también se percibe a lo largo de las carreteras preexistentes, como lo son Santa Marina y Tomas Edson.

Algunos elementos importantes del área se construyeron durante este período. Se asignaron dos parcelas de vecindarios de baja altura, posicionadas como parásitos de la infraestructura vial existente. La verticalización comenzó con la construcción de un condominio de viviendas a gran escala y el edificio Curtume, de 200 metros de largo. Se desarrolló una parcela industrial en los lotes ocupados previamente por los tanques de agua de la fábrica de Santa Marina.

Este período también lanzó la vocación institucional del área. En 1968, Fábio Penteado fue contratado para diseñar un hospital de entrenamiento para Santa Casa da Misericórdia, en uno de los lotes restantes a partir de la canalización del río. El “Parque de la Salud” fue compuesto por un bloque de concreto brutalista de 150 a 200 metros, ubicado en una zona verde a gran escala. El complejo tardó algunos años en construirse y, cuando se inauguró, en 1972, fue ocupado por el tribunal penal, que aún conserva su función actual. Los espacios verdes abiertos originales fueron reemplazados por un estacionamiento (GIROTO, 2010).

Estos nuevos elementos siguieron lógicas distintas si se comparaban con la forma en que el área se materializó previamente. Principalmente, funcionan como elementos independientes, fragmentos que ocupan la llanura aluvial, separados de las estructuras preexistentes. Sin embargo, a pesar de las adiciones de elementos y racionalidades, el sitio aún presentaba amplias porciones inundables de terrenos no parcelados y escasamente ocupados.



En la década de los setenta la red se encontraba en expansión, combinando la parcelación de antiguas parcelas a lo largo del río, y la proliferación de vías transversales a las ejes ya existentes. Las Avenidas Marginalis atraen un flujo importante de ocupación, el cual se instala a lo largo de canales secos.

La figura de las vías férreas se contrae en talla y relevancia económica como resultado de la plataforma industrial que se desarrolla en la ciudad.



▲  
Figura 50. Década de 1970 - Esquema del proceso de urbanización del sitio y del sistema de vías férreas, así como el armazón de caminos en el viaducto de Tietê, entre Lapa y Barra Funda. Fuente: Elaboración propia, 2016.

### EL PAISAJE CONTEMPORÁNEO: UN FRAGMENTO DE FRAGMENTOS

A partir de los planes espaciales estructurales previstos en los años 60 y 70, se materializaron muy pocos elementos, como las avenidas de los valles bajos del río (31), que se construyeron como una forma de combinar la expansión de la red vial y las obras de saneamiento, debido a los menores precios inmobiliarios de estas áreas inundables y la disponibilidad de fondos federales e internacionales para mejoras de saneamiento (32). A través del programa de avenidas de los valles de los ríos inferiores (años 1970-1980), las intervenciones de sistemas de drenaje, suministro de agua y alcantarillado financiaron la extensión de la red de carreteras (Zmitrowicz, Borghetti, 2009). La red del metro planificada aún está en construcción. La línea que llega al sitio se terminó en la década de 1980.

Las décadas de 1980 y 1990 definieron un cambio económico y político en el país, lo que condujo a cambios en la ocupación de la llanura aluvial también.

En cuanto a sus instalaciones industriales, por un lado, severamente afectadas por la crisis económica, el sector industrial experimentó cambios importantes, que implicaron la re-territorialización y la fragmentación de la producción industrial. Otras ciudades y estados en otras áreas del condado atrajeron al sector industrial debido a incentivos fiscales, lo que causó una reducción drástica en la contribución del sector industrial a la economía de São Paulo (Figueiredo, 2005) y, consecuentemente, contribuyeron a un aumento de vacantes en esta área.

La democratización, la descentralización y una participación más amplia de actores privados en la materialización de la ciudad fueron los responsables de financiar nuevas infraestructuras y equipos, lo que dio el tono a tres planes maestros, que propusieron reestructurar la ciudad, visualizar la orientación de inversiones privadas y promover diferentes estrategias para colaboraciones público-privadas.

Cada plan representaba visiones distintas de los mandatos del alcalde: Mario Covas, en 1985; Janio Quadros, en 1988, y Erundina, en 1991. A partir de la evolución de estos planes, surgieron las operaciones urbanas, el instrumento que permitiría la reurbanización del sitio, lo que estaba legalmente delimitado por el plan de 1988.

En 1985, un nuevo Plan Maestro fue presentado por Jorge Wilhelm, el urbanista responsable de concebir el plan de Curitiba en la década de 1960. Reconociendo que la ciudad se produce continuamente con o sin los planes del municipio (Somekh; Campos, 2002: 149), el plan tenía como objetivo articular a los actores públicos y privados en la producción y conservación de la ciudad y, por primera vez, las operaciones urbanas se definieron como intervenciones a gran escala para revivir y transformar áreas urbanas deterioradas y poco utilizadas, mediante asociaciones públicas y privadas (Campos, 2002: p.150), combinando el poder transformador de los bienes inmuebles con la orientación del estado para las renovaciones urbanas (Campos, 2002: p.155)

Varios instrumentos de planificación contemporáneos se concibieron por primera vez en este plan, tales como los impuestos progresivos a la propiedad, concebidos como una forma de prevenir las vacantes de lotes e inducir la parcelación de tierras de los vacíos urbanos en el área urbanizada; operaciones urbanas, concebidas como intervenciones puntuales y que cambian el régimen legal de la propiedad urbana y crean nuevos parámetros de urbanización; derechos preferentes, otorgando prioridad al municipio en la adquisición de tierras privadas; el establecimiento de derechos de superficie, lo que permite la exploración económica de la tierra separada de su tenencia; parcelamiento obligatorio de la tierra y de ocupación de la tierra, que obliga a los propietarios de las tierras a proporcionar una función para los lotes ubicados en las zonas urbanizadas, evitando la desocupación y la especulación urbana.

El plan preveía una operación urbana en Barra Funda, con un perímetro similar a lo que hoy es la Operación Urbana Água Branca (figura 51). Nuevamente, nunca promulgado debido a cambios políticos, el plan sentó bases para la siguiente propuesta: Plan Maestro de 1988, especialmente en su interpretación de los nuevos roles del estado y las posibilidades de crear excepciones en la regulación del uso de suelo existente.

La constitución de 1988 reorganizó las jerarquías administrativas en el país, cambiando drásticamente los ingresos de sus ciudades. Políticamente autónoma pero sin un presupuesto autosostenido y en el contexto de una crisis económica, la ciudad dependió de inversiones privadas para su materialización, en un marco de tendencias políticas y económicas neoliberales en todo el mundo (Figueiredo, 2005; Maleronka, 2010).

El plan de 1988, aprobado y promulgado en una maniobra política (33), sentó las bases en las propuestas para las operaciones urbanas promulgadas durante la década de 1990: Centro, Faria Lima y Água Branca. A medida que se agravaba la crisis económica, el Plan se centró en intervenciones puntuales y estratégicas dirigidas por el sector privado, con la intención de impulsar la

reurbanización, lograr mayores densidades en áreas poco utilizadas existentes, especialmente a lo largo del cinturón industrial en descomposición, y facilitar la recombinación de parcelas en el mismo bloque, con la intención de promover empresas de gran escala (Somekh; Campos, 2002).

En medio de una severa recesión económica y alineada con los valores democráticos, la alcaldesa Erundina propuso el Plan Maestro de 1991. A pesar de no haber sido aprobado, algunas de sus directrices orientaron el siguiente Plan Maestro Estratégico 2002-2012 (PIDE, por sus siglas en portugués), el cual se abordará en el siguiente capítulo.

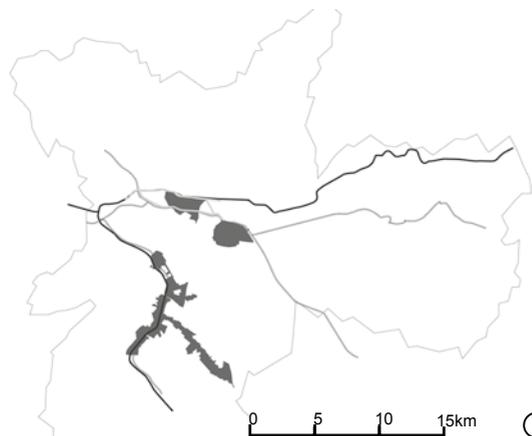
Además de esta secuencia de políticas urbanas, durante los años 1990 y 2000 hubo mejoras en las políticas del patrimonio, que se centraban en los elementos urbanos industriales restantes del paisaje de la llanura aluvial.

En este contexto, se creó la Operación Urbana Água Branca, con el objetivo de atraer inversiones en el área que rodea la estación Barra Funda, por medio de la creación de excepciones a las regulaciones de uso de suelo, por entonces todavía estrictamente industriales. Esta Operación y su proceso de materialización se presentarán en el capítulo 3.

Además de los reajustes institucionales que desencadenaron nuevas políticas y regulaciones urbanas, hubo importantes actualizaciones de infraestructura a lo largo de los años 1980 y 1990, especialmente en relación con el drenaje de los sitios, el control de inundaciones y los sistemas de transporte.

A principios de la década de 1980 se completó la avenida Emisário, hoy llamada avenida Marquês de São Vicente, lo que permitió una conexión oeste-este entre Lapa y Barra Funda (Zmitrowicz, Borghetti, 2009). La finalización de la avenida permitió la ocupación de las parcelas vacías restantes, algunas pertenecientes al municipio. Algunas fueron destinadas a clubes de fútbol en forma de concesiones, para ser transformadas en instalaciones de entrena-

La secuencia de mapas muestra la espacialización de las diversas propuestas para operar en la ciudad. El plan 1985-2000 (figura 51) presupone un esquema de transferencia de fondos, las operaciones de mayor envergadura (gris oscuro) tendrían que sostener a aquellas en áreas de menor desarrollo (gris claro). El Plan Maestro de 1988 (figura 52) debía aplicar un esquema similar, definiendo zonas de restructuración industrial en la zona oriente de la ciudad. Las operaciones aprobadas (figura 53) fueron promovidas en zonas bien situadas dentro de la ciudad.

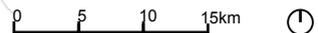


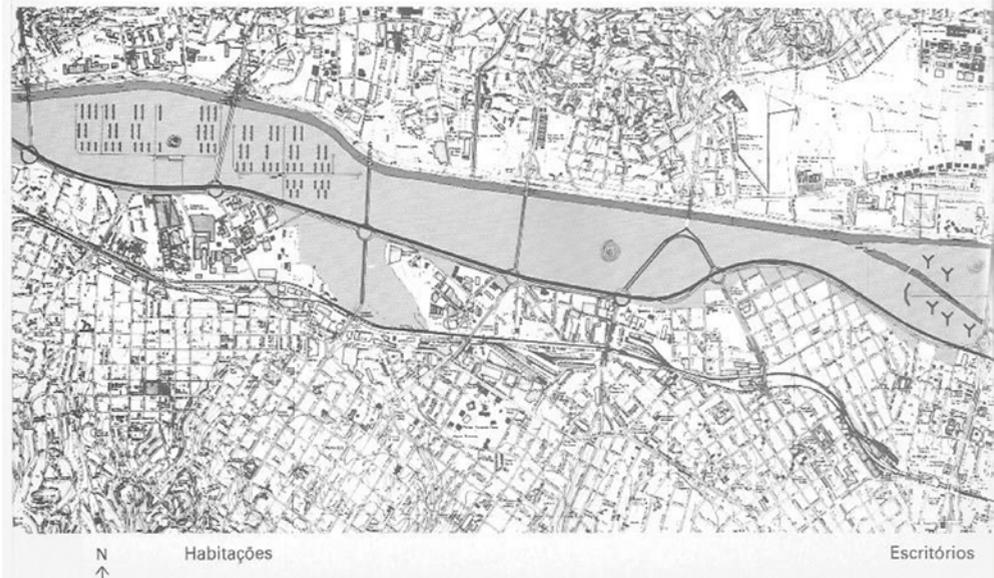
- Uso industrial en transformación
- Áreas de restauración y desarrollo inducido
- Áreas de restauración potencial

Figura 51. 1985 - Esquema de las operaciones urbanas propuestas en el Plan Maestro 1985-2000. Fuente: Elaboración propia con base en el Mapa de Operación Urbana PD 1985-2000, Campos & Somekh 2002:155.

Figura 52. 1988 - Esquema de operaciones urbanas desarrolladas hasta 1988. Fuente: Elaboración propia con base en el mapa de la Guía General de PD de 1988, Campos & Somekh 2002:157.

Figura 53. Operaciones urbanas desarrolladas en la década de los noventa y a principios de la década del 2000. Fuente: Elaboración propia con base en GEOSAMPA, 2016.





miento. Este es el caso del centro de entrenamiento de los clubes de fútbol de Palmeiras y São Paulo.

En 1988, se finalizó la construcción de la línea del metro este-oeste y una nueva estación de Barra Funda se convirtió en uno de los principales centros de movilidad de la ciudad, pues combinaba una nueva terminal de autobuses regional y municipal con estaciones de metro y de tren. La intervención contó también con la construcción del Memorial da América Latina, un complejo institucional de Niemeyer, compuesto por una biblioteca, un auditorio y un monumento conmemorativo.

Durante décadas, se instalaron otras instalaciones institucionales en esta parte de la llanura aluvial, como el Tribunal Laboral, la sede de la Policía Federal y la sede del departamento de ingeniería de tráfico.

En cuanto a las mejoras del drenaje, desde 1996 y hasta 2005, Tietê aprobó una serie de intervenciones promovidas por el Estado y financiadas por agencias internacionales de desarrollo, ampliando la

▲  
 Figura 54. 1986  
 – Proyecto del parque Tietê de Oscar Niemeyer para el viaducto de Tietê.  
 Fuente: [http://www.institutodeengenharia.org.br/site/noticias/exibe/id\\_sessao/4/id\\_noticia/8009/Do-outro-lado-do-rio:-as-ideias-do-passado-para-recuperar-o-rio-Tiet%C3%AA,-em-S%C3%A3o-Paulo-](http://www.institutodeengenharia.org.br/site/noticias/exibe/id_sessao/4/id_noticia/8009/Do-outro-lado-do-rio:-as-ideias-do-passado-para-recuperar-o-rio-Tiet%C3%AA,-em-S%C3%A3o-Paulo-), Consultado el 29 de mayo de 2016.

profundidad de su canal para mitigar los problemas de inundación (DAEE, 2006).

Los años 2000 marcaron una fase diferente de desarrollo, crecimiento económico –con una importante participación de la cadena de la industria de la construcción– y reajustes institucionales, lo cual impactó la provisión de infraestructura y las regulaciones urbanas en la ciudad. La organización de un nuevo marco nacional para el desarrollo urbano, representado por el Estatuto de la Ciudad (2001) y aliado a un mandato progresivo, desencadenó una revisión de las políticas urbanas municipales.

Con el propósito de analizar la transformación del paisaje urbano, se debe notar que el plan delimitó una gama más amplia de áreas de reurbanización, que combinadas con nuevas regulaciones de urbanización permitió otros usos en la llanura aluvial, lo que desencadenó una nueva fase de desarrollo.

El cambio en las regulaciones de uso de suelo, que ofrecen uso mixto generalizado y áreas con mayor nivel de piso (figura 56 y 57), combinado con un escenario de expansión económica e inversiones extranjeras en bienes raíces, causó un aumento en la producción de bienes raíces; así, se alteraron las tipologías de las construcciones más comúnmente producidas en la ciudad. Los impactos espaciales de este proceso en Lapa de Baixo, Água Branca y Barra Funda se explorarán más a fondo en el capítulo III.

La última gran intervención de infraestructura realizada en el área tuvo lugar entre 2009 y 2012, con la ampliación de avenidas Marginais, que aumentaron sus carriles de 9 a 12 carriles en cada lado de la autopista con el objetivo de disminuir los embotellamientos y separar los flujos metropolitanos y locales (figura 55 a 57).

El esquema interpretativo de 2010 (figura 60), que representa la última fase de desarrollo del área, muestra las composiciones resultantes de mallas y tejidos del proceso de ocupación de la llanura aluvial. El sitio pasó por varias oleadas de desarrollo, que pasaron desde parches del barrio de la clase obrera y las instalaciones de fabricación en el comienzo del siglo XX, a las plantas industriales en



Figura 55.  
Avenida en  
deterioro antes de ser  
intervenida.  
Figura 56.  
2009 - Avenida en  
deterioro durante su  
intervención.  
Figura 57.  
2011 - Avenida en  
deterioro después de  
su intervención.  
Fuente: Google.

los años 1950, 1960 y 1970, a las instalaciones institucionales de la década de 1980 y 1990, que enuncia hoy en día la aparición de las tipologías contemporáneas: las comunidades cerradas, como Jardim das Perdizes, un recinto de 14 condominios cerrados actualmente en construcción en la parte central del sitio.

Los esquemas PDE 2002-2012 muestran el incremento de oportunidades de desarrollo, representado por áreas destinadas a la implementación de Operaciones Urbanas (figura 58) y la promoción de usos de suelo mixtos con la posibilidad de acceder a onerosos apoyos para la construcción (figura 59). Esto incrementó las oportunidades de desarrollo exploradas en el tercer capítulo.

Figura 58. 2002 - Esquema de Operaciones urbanas propuesto por el Plan Maestro 2002-2012.

Figura 59. 2004 - Esquema de zonas de regulación. Fuente: Elaboración propia con base en PDE 2002-2012, PMSP, 2002.

Los esquemas e imágenes contemporáneos aclaran el resultado morfológico de dicho proceso de desarrollo, así como una fuerte yuxtaposición de diferentes materiales, tipologías y racionalidades.

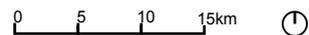
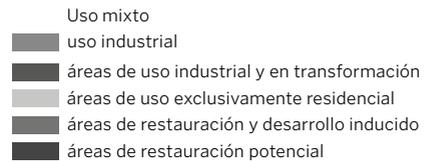
El proceso de materialización dio como resultado la forma contemporánea del sitio, que se presenta en la secuencia histórica de mapas interpretativos.

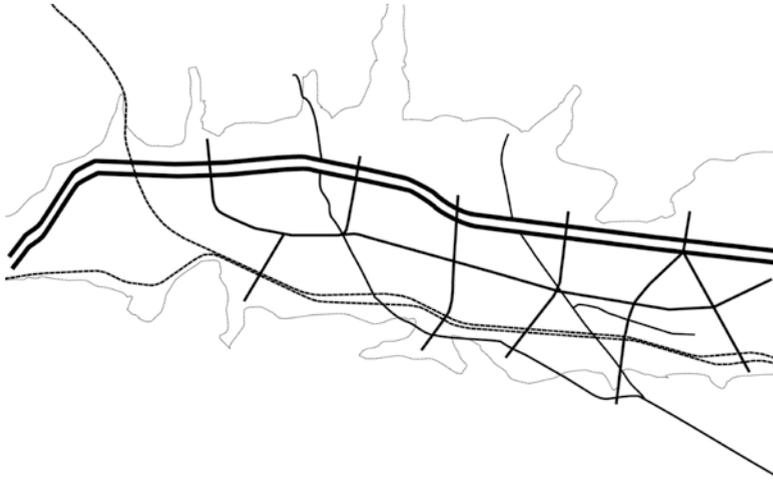
El área se organizó en torno al paisaje y a los elementos de la infraestructura: el río, el ferrocarril y las autopistas, que presentan simultáneamente diferentes lógicas de materialización.

En un esquema analítico propuesto por Solà-Morales, la materialización viene dada por los procesos de urbanización [provisión de infraestructura urbana], parcelación y ocupación-edificación.

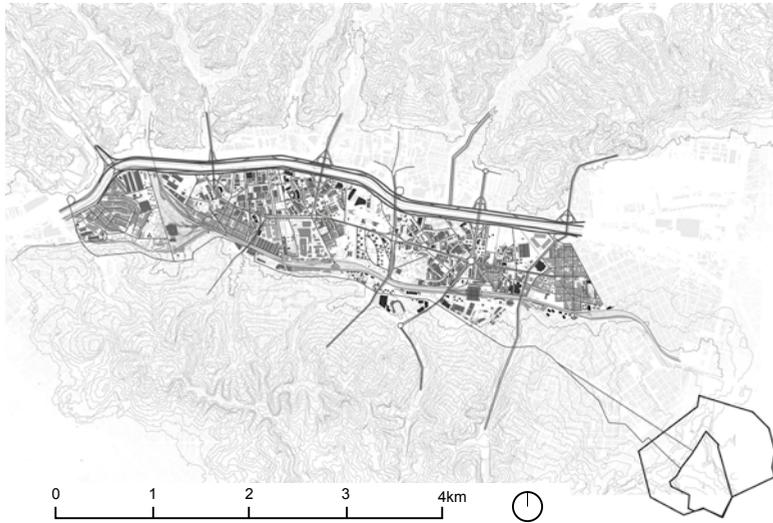
Al entender el área de acuerdo con estas categorías, uno puede relacionar su fragmentación con la multiplicación de estrategias de materialización en este fragmento urbano.

La urbanización comenzó con la formación de caminos tradicionales. Al principio, era un paisaje natural, pero el sitio fue





◀ Figura 60. Década de 2010 - Esquema del proceso de urbanización del sitio, las vías férreas y las vías de envergadura en el viaducto de Tietê, entre Lapa y Barra Funda. Fuente: Elaboración propia, 2016.



El mapa de la década del 2000 muestra la proliferación de la ocupación, edificación, expansión de vías. Las vías férreas regresan a su tamaño original, por lo que funcionan con un eje para transportación pública, concentración de equipamiento público (parte del patrimonio industrial y las comunidades cerradas). Todos ellos toman ventaja de la amplia escala de estructura a lo largo de los caminos, con otrora uso industrial. La armadura vial, ahora culminada, enmarca el sitio, incorporando nuevos flujos y generando una yuxtaposición de escalas.

cruzado suavemente por una carretera, que conduce a Nossa Senhora do Ó.

En segundo lugar, estaba el ferrocarril, un eje de infraestructura lineal colocado en el borde de la llanura aluvial que dividía el territorio en dos, y que separa físicamente las áreas inundables/espacios secundarios de las áreas superiores/espacios primarios.

La infraestructura ferroviaria, compuesta por sus vías, estaciones y cruces, se desarrolló como una figura en el territorio, atrayendo la ocupación industrial a lo largo de su longitud, con edificios que se colocaron directamente unidos a esta plataforma como parásitos, separados de sus alrededores y alimentados por el ferrocarril como su único acceso.

Hasta la década de 1950, el ferrocarril y los caminos tradicionales informaban la ocupación a lo largo de sus bordes, lo que atraía construcciones aisladas.

El último gran elemento de infraestructura realizado, componiendo las estrategias de urbanización, fue el sistema de carreteras, el cual se expandió desde el río hacia adelante. Este se desarrolló a través del tiempo como una armadura sobre el territorio existente, lo que alteró las lógicas de circulación anteriores, y superpuso tejidos y atrajo nuevos tipos de ocupación.

La parcelación de la tierra se produjo en paralelo al proceso de urbanización.

Los primeros barrios de viviendas parceladas fueron Lapa de Baixo y Bom Retiro. Diseñados como los otros barrios del mismo período, presentan una malla relativamente ortogonal y regular, con bloques de un promedio de 120 a 120 metros aproximadamente, subdivididos en lotes más pequeños, en una estructura que se transformó lentamente a lo largo de las décadas. En el mismo período, Vila Anastácio se parceló dentro de uno de los meandros del Tietê. A pesar de presentar el orden y la jerarquía, su diseño sigue la forma original del meandro que lo enmarcó, por lo que presenta un rastro más orgánico y una estructura de lote similar.

No fue hasta la década de 1960 cuando se produjo otro proceso de parcelamiento, pero presentaba una racionalidad diferente. Se puede ver un parche industrial enmarcado por afluentes en el norte de la fábrica de Santa Marina, en zonas donde antes se encontraba el depósito de agua de la fábrica. La malla es ortogonal, los caminos locales son más anchos (adecuados para vehículos más anchos, como camiones), y los bloques son rectangulares: varían en tamaño y alcanzan un máximo de 300 x 250 metros.

La última parcela de tierra ocurrió bastante recientemente, siguiendo la lógica de las tipologías contemporáneas: las comunidades cerradas verticales. El parcelamiento se dio en 2007, cuando se dividió una gran parcela de alrededor de 250 000 m<sup>2</sup> en cinco grandes bloques trapezoidales y 14 parcelas más pequeñas, organizadas en una malla orgánica que rodea un parque público.

La ocupación –acto de construir tipologías de construcción– fue muy dinámica. El área presentó varias tipologías de construcción que coexistieron o fueron reemplazadas consecutivamente con el tiempo.

Las parcelas de Vila Anastácio, Lapa de Baixo y Bom Retiro siguen siendo ocupadas principalmente por edificios de poca altura, inicialmente concebidos como de uso residencial, industrial o mixto, que combinan actividades comerciales en la planta baja con las viviendas en el segundo piso.

Durante los años 60 y 70, se establecieron otros recintos de viviendas, pero como elementos aislados. Este es el caso de los condominios de viviendas sociales en Lapa y de barrios menos densos que fueron reemplazados por antiguas parcelas industriales, diseñadas como “vilas”, no integradas en el tejido urbano.

Además de las áreas formalmente diseñadas y parceladas de la década de 1970, se construyeron instalaciones industriales en las parcelas restantes de toda el área, a veces siguiendo la racionalidad y la estructura de la parcela definida por las carreteras existentes o las tierras desocupadas resultantes de expropiaciones durante la fase de canalización, que se llevó a cabo junto al río y sus meandros,

en parcelas que generalmente tienen proporciones más amplias que el resto.

La tipología colocada sobre estas parcelas de gran escala ha cambiado con el tiempo. A lo largo de la avenida Marginal, las parcelas pasaron de ser instalaciones industriales a ser un ejes de minoristas, concentrando grandes empresas comerciales, actualmente dirigidas a cadenas de automóviles y de material de construcción.

Estas amplias parcelas industriales también fueron ocupadas gradualmente por comunidades cerradas en la última década.

Hubo un cambio de escala entre el grano pequeño propuesto hasta 1930 y lo que se materializó después. El desarrollo industrial ha cambiado la escala predominante de parcelas y bloques, una escala que hoy en día se apropia del desarrollo inmobiliario, aprovechando la estructura amplia de las parcelas.

Los edificios patrimoniales, principalmente relacionados con las instalaciones industriales restantes de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, están unidos a la vía férrea y componen su figura en descomposición.

Las instalaciones de gran escala y de ventas están principalmente conectadas a la armadura definida por Marginais y sus accesos, ya sea ubicándose a lo largo de las autopistas o por sus conexiones a las porciones del sur del ferrocarril.

Las vacantes y los bienes inmuebles se extienden por todas partes, con cierta concentración en el área de la Operación Urbana Água Branca y alrededor de la figura del ferrocarril, entre Vila Anastácio y el antiguo patio de mantenimiento ferroviario.

El levantamiento fotográfico de las tipologías materializadas se presenta en la secuencia e ilustra los resultados tipológicos de los procesos de parcelación y edificación, descritos anteriormente (figuras 62 a 68).

—

La construcción de una historiografía de la materialización del sitio reveló su paisaje urbano, el cual puede explicarse por la secuencia de intervenciones a gran escala, planes no realizados y la ocupa-

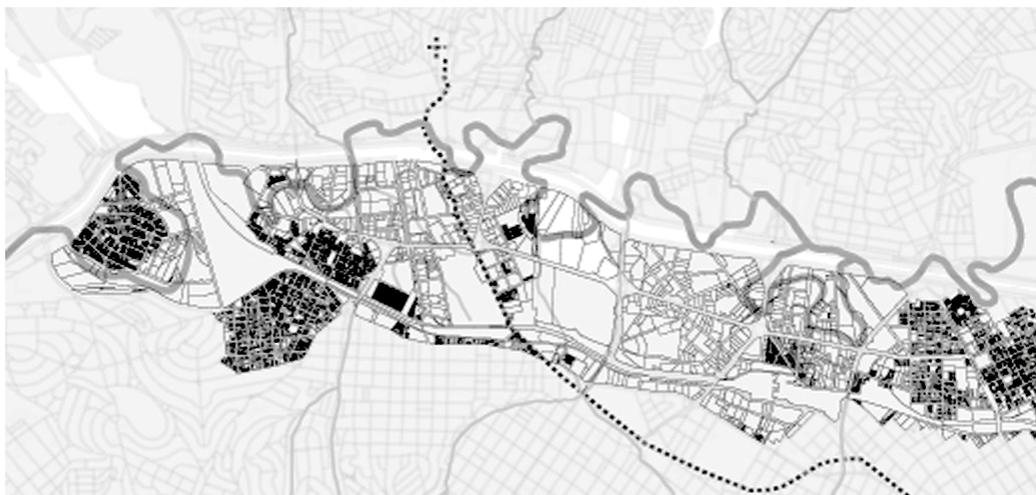
ción gradual del área. Esta presenta no solo una sucesión tipológica sino también la transformación funcional a través la cual esta llanura aluvial pasó, y hace hincapié en su desapego de la racionalidad del río y sus características naturales.

Los procesos de urbanización trajeron diferentes tipos de líneas de infraestructura y nodos técnicos, con lo que cambian con el tiempo el perfil del sitio. Las varias líneas, que en cada período tienen una jerarquía distinta entre sí, atrajeron diferentes tipos de actividades y materiales urbanos.

Cada elemento de infraestructura o estructura de paisaje es parte de un sistema, pues conecta el sitio a varias escalas más amplias y promueve diferentes tipos de interacción, cambiando la materialidad del sitio también. Los elementos infraestructurales y paisajísticos, como son el ferrocarril, las carreteras y el río, trascienden la escala del sitio: aportan racionalidades externas a su desarrollo, a la vez que crean una interacción entre elementos fijos y cambiantes.

Mientras que la infraestructura avanzó, las estructuras paisajísticas, como la llanura aluvial, se mantuvieron. Sin embargo, los elementos naturales, como los ríos, fueron consecutivamente manipulados artificialmente; no obstante, su función como estructura

Figura 61. Yuxtaposición de la estructura de pobreza actual con el trazo original del río.  
Fuente: Elaboración propia, 2016.



El análisis fotográfico tiene como objetivo explorar la variedad tipológica y los diferentes elementos resultados de los procesos de ocupación. En este sentido, su enfrentamiento con la materialización de diversos procesos históricos que los enmarca, se puede comprender que la representación de tal elemento es importante, mostrando así diferentes tejidos y situaciones urbanas. Si bien este trabajo no es el objetivo central de la tesis, a continuación se muestran ejemplos de distintos aspectos como vacantes, equipamiento público, tiendas de mayoreo, entre muchos otros aspectos que componen un tejido urbano de bajo rango.



▲  
Figura 62. Análisis fotográfico  
- Equipo institucional.



2.111\_ Análisis fotográfico  
- Vacantes

▲  
Figura 63. Análisis fotográfico  
- Vacantes.



▲  
Figura 64. Análisis fotográfico  
- Elementos naturales.





▲  
Figura 65. Análisis fotográfico  
- Minoristas.



▲  
Figura 66. Análisis fotográfico -  
Vías férreas.



▲  
Figura 67. Análisis fotográfico -  
Industrial.



▲  
Figura 67. Análisis fotográfico - Industrial (continuación).



Figura 67. Análisis fotográfico  
-Industrial (continuación).



Figura 68. Análisis fotográfico  
- Desarrollo inmobiliario.









Figura 69. Análisis fotográfico -  
Tejido urbano de vivienda de bajo costo.







paisajística permanece inalterada: todavía se inunda, como debería, ya que el sitio es una llanura aluvial.

Los planes y proyectos representaban grandes esperanzas para el desarrollo del sitio, aunque la mayoría no se materializaron, lo que agregó una capa de especulación y expectativa a su proceso de materialización.

Con el tiempo, los planes –instrumentos de política– tuvieron poco que ver con los aspectos espaciales del desarrollo del área. No se implementaron básicamente porque promovieron conceptos que no se relacionaban con la realidad material local, por lo tanto no definieron el área. Por otra parte, los planes fueron concebidos principalmente con base en las condiciones actuales. Futuros prospectivos nunca fueron tomados en consideración. Además, se produjeron muchos cambios, lo que cambió la coyuntura de acciones y estructura que enmarcaron su materialización.

La implementación de un plan se basa en la superposición de un proyecto y un proceso. Las leyes urbanísticas, los instrumentos de regulación, son generativos. No definen, pero permiten que los procesos sucedan. Además de la urbanización, no hay mucha planificación que haya afectado el sitio.

Una vez que los planes y proyectos no se materializaron, los cambios se volvieron situacionales y demasiado específicos. Succedían por medio de oportunidades y dependían de la apariencia de los diferentes procesos, elementos, funciones que la ciudad necesitaba y el área finalmente incorporada.

Las regulaciones aparecían cuando era necesario, por lo que traían reglas implícitas y explícitas para su desarrollo; ello permitía y acomodaba funciones. Esto permitió la materialización de ciertas tipologías, tales como los usos industriales y más recientemente la proliferación de nuevos usos en parcelas industriales, más que elementos precisos definidos, añadiendo un carácter de espacio residual al sitio.

Como resultado de esta materialización, el sitio se convirtió en un fragmento artificialmente aislado por el río y el ferrocarril, com-



▲  
Figura 70. Desarrollos inmobiliarios en proceso de construcción en el área. Fuente: Elaboración propia, 2015.

puesto por un conjunto de diferentes materiales y escalas. Se convirtió en un fragmento urbano compuesto por diferentes elementos.

El sitio también se puede ver como una secuencia de enclaves. Formado naturalmente como una secuencia de enclaves de agua —meandros, estanques e islas fluviales— el área se desarrolló con la transformación de estos enclaves naturales en artificiales: industrias, recintos de viviendas de interés social y comunidades cerradas. Un paisaje de agua que disminuía fue sustituido por el paisaje ferroviario, que también se transformó con el tiempo.

Este territorio se materializó al combinar diferentes racionalidades a lo largo del siglo xx, y al aprovechar ciertos momentos u oportunidades en su desarrollo.

Este proceso oportunista de construcción es destacado por Jacques (2001) al discutir la figura conceptual del fragmento: según la autora, es un producto de procesos espaciales fragmentarios, compuestos por diversos materiales sobrantes, adaptables a circunstancias más nuevas, contruidos de acuerdo al azar y la oportunidad, con lo que la heterogeneidad llega como resultado material.

La autora relaciona el proceso de materialización de un fragmento con el bricolaje, en el que el ensamblaje de materiales no apunta a un objetivo preciso y predefinido. La composición general se da al aprovechar las oportunidades y los impulsos, con lo que se alcanzan resultados inesperados y siempre intermedios.

Construir un fragmento, como lo es este, es un proceso de canalización de intenciones difusas, sin preestablecer formas o proyecciones. Una vez que está construido, está inmediatamente desactualizado, ya que el resultado material está lejos de lo que se pretende y necesita.

En este proceso, la relación entre las partes interesadas es aleatoria, no hay un plan explicado para su uso, ni indicaciones precisas, ni modelos preestablecidos. El participante es libre en sus acciones.

El ensamblaje de los fragmentos sigue una lógica de mosaico. Cada parte de los fragmentos ensamblados es heterogénea y fragmentada en su exterior, sin embargo, su interior presenta una uni-



“Siempre existe una reserva de materiales lista para ser utilizada. Construcción diaria. Continua. El modelo de construcción -o la producción del espacio -se encuentra implícitamente fragmentado. (JACQUES, 2011:27)

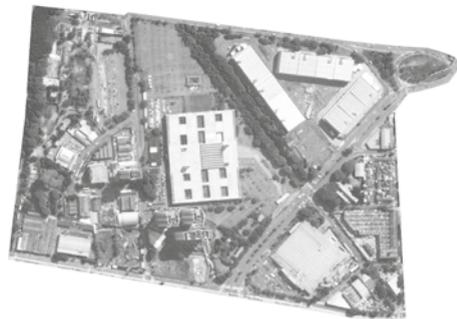


Figura 71. Ejemplos de cuadras que representan la fragmentación del tejido social a diversas escalas. Fuente: Elaboración propia, 2015.





Figura 72. Ejemplos de materiales industriales vacantes a lo largo de las vías férreas. Fuente: Elaboración propia, 2015.

dad cohesiva, representan una pieza por sí mismos. Por lo tanto, el fragmento puede verse como parte del todo y como una unidad en sí mismo. Finalmente, un fragmento representa algo incompleto, dada la velocidad de sus transformaciones.

Un proceso distinto se describe en la interpretación de la Tierra como un Palimpsesto de Corboz. El autor entiende la Tierra como el resultado del proceso en el cual las transformaciones espontáneas se combinan con actividades humanas determinantes y controladoras, lo que ha aplicado ciertas lógicas al territorio. Las diferencias en ambas estrategias son sus marcos de tiempo. En tal noción, la tierra es un objeto de construcción, un producto. Con el tiempo, las intervenciones crean un territorio de varias capas, debido a la superposición material de redes y sistemas de infraestructura, lo cual cambia la experiencia del paisaje urbano.

Hoy, la tierra puede entenderse como el resultado de una estratificación lenta, de intervenciones condensadas yuxtapuestas a lo largo del tiempo, compuestas por capas delgadas, fósiles que frecuentemente presentan brechas, condensan procesos de adiciones y borraduras, modifican sus sustancias de manera irreversible; ello

transforma cada tierra, o territorio, en único por su combinación de capas estratificadas.

El territorio investigado, materializado en la llanura aluvial de un río serpenteante, puede entenderse tanto como Palimpsesto, como Bricolaje.

El aspecto de Palimpsesto de su formación se deriva del borrado consecutivo de partes, piezas, líneas, elementos, que con el tiempo fueron sustituidos por otros, superponiéndose a diferentes racionalidades y apropiaciones culturales de la tierra.

El Bricolaje representa el ensamblaje de distintos materiales sobrantes, comunes a los territorios periféricos, de una manera dinámica, según las oportunidades.

El sitio, un espacio secundario y de periferia interna, se formó como un fragmento de fragmentos expectante. En su proceso histórico de materialización, el fragmento de fragmentos contemporáneo enfrentó el declive de la industria como el sector económico impul-

Figura 73. Las distintas tipologías representadas en el paisaje urbano dentro del contexto de áreas vacías. Fuente: Elaboración propia.



“Inacabados sin fin... cuando no hay proyectos, las construcciones no tienen forma definida, de ahí que nunca concluyan”



sor de la región, y las oportunidades casuísticas desencadenaron la creación de una regulación alternativa en la década de 1990, dirigida a las áreas de redesarrollo. La etapa actual de desarrollo trajo diferentes necesidades. Las normas vinieron a transformar el espacio secundario subdesarrollado en espacio primario, y se reconocieron sus potencialidades. Este aparato legal, que enmarca la materialización, se presenta en el siguiente capítulo.

(Fioravanti, 2013)

(Maia, 1945)

(Santos, nov. 2009)



# LA MATERIALIZACIÓN CONTEMPORÁNEA ABORDANDO EL FRAGMENTO

---

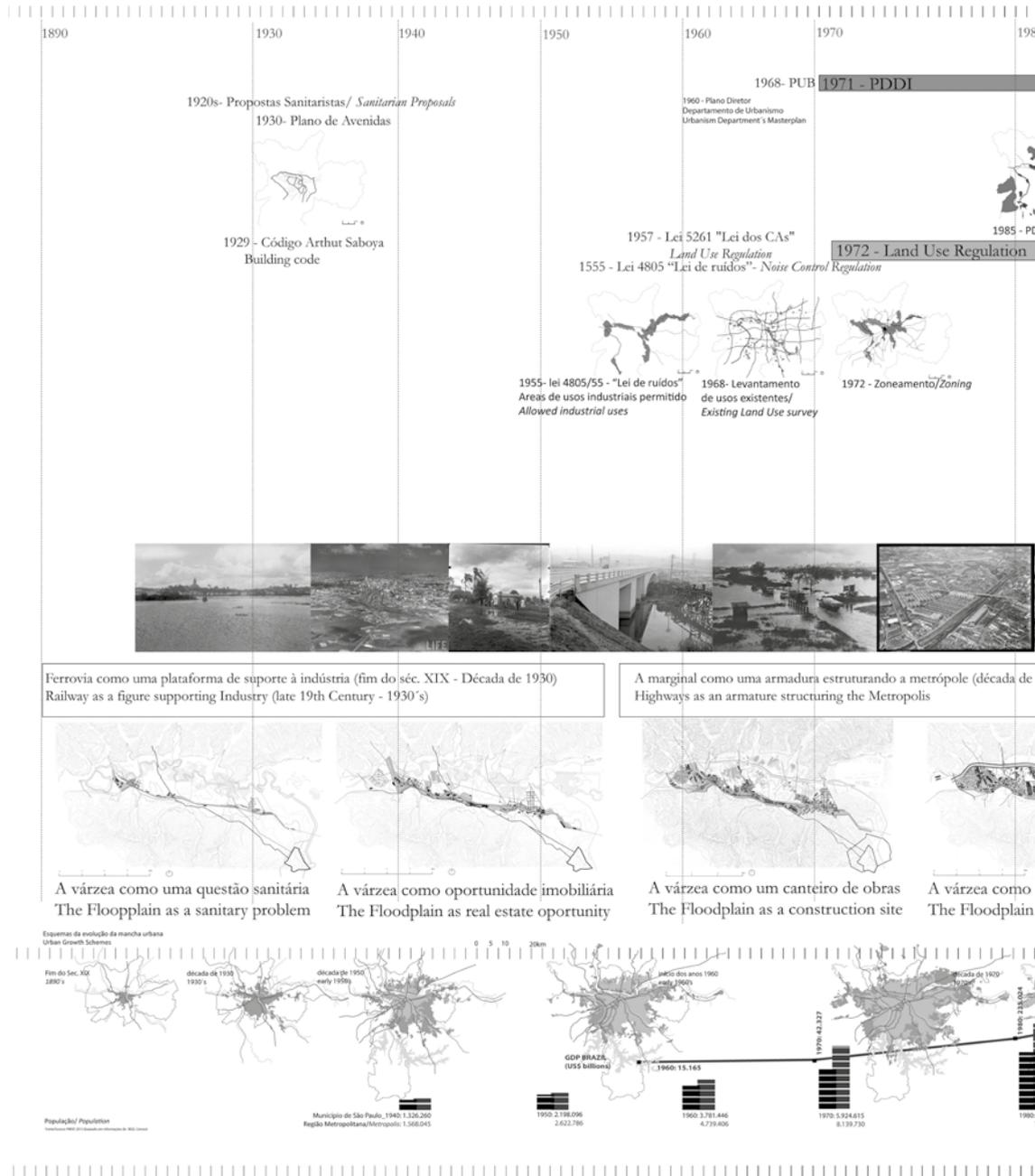
El capítulo anterior expuso la materialidad contemporánea del sitio, cómo se formó y transformó a lo largo del siglo XX mediante intervenciones físicas públicas y privadas, que recrearon diferentes olas de desarrollo.

Mientras que el ferrocarril se convirtió en un símbolo que abarca el patrimonio industrial y edificios en descomposición, la infraestructura vial a gran escala, un conjunto compuesto por la vía exprés y sus accesorios, tales como puentes, accesos y pasos superiores, introdujeron diferentes flujos al sitio, lo que hizo que se superpusieran tejidos urbanos preexistentes.

Este capítulo se centra en la fase más reciente del desarrollo y transformación del sitio, guiada por las regulaciones urbanas que surgieron en la década de 1990.

En el capítulo anterior, las variables físicas presentaron la materialidad. Las variables instrumentales, abordadas aquí, presentan el marco institucional y referencial para la materialización, guiado por la constante interacción entre los sujetos responsables de la materialización de la ciudad.

Hasta la creación de la Operación Urbana Água Branca (OUAB), en 1995, el sitio fue objeto de proyectos utópicos e intervenciones de infraestructura a gran escala.



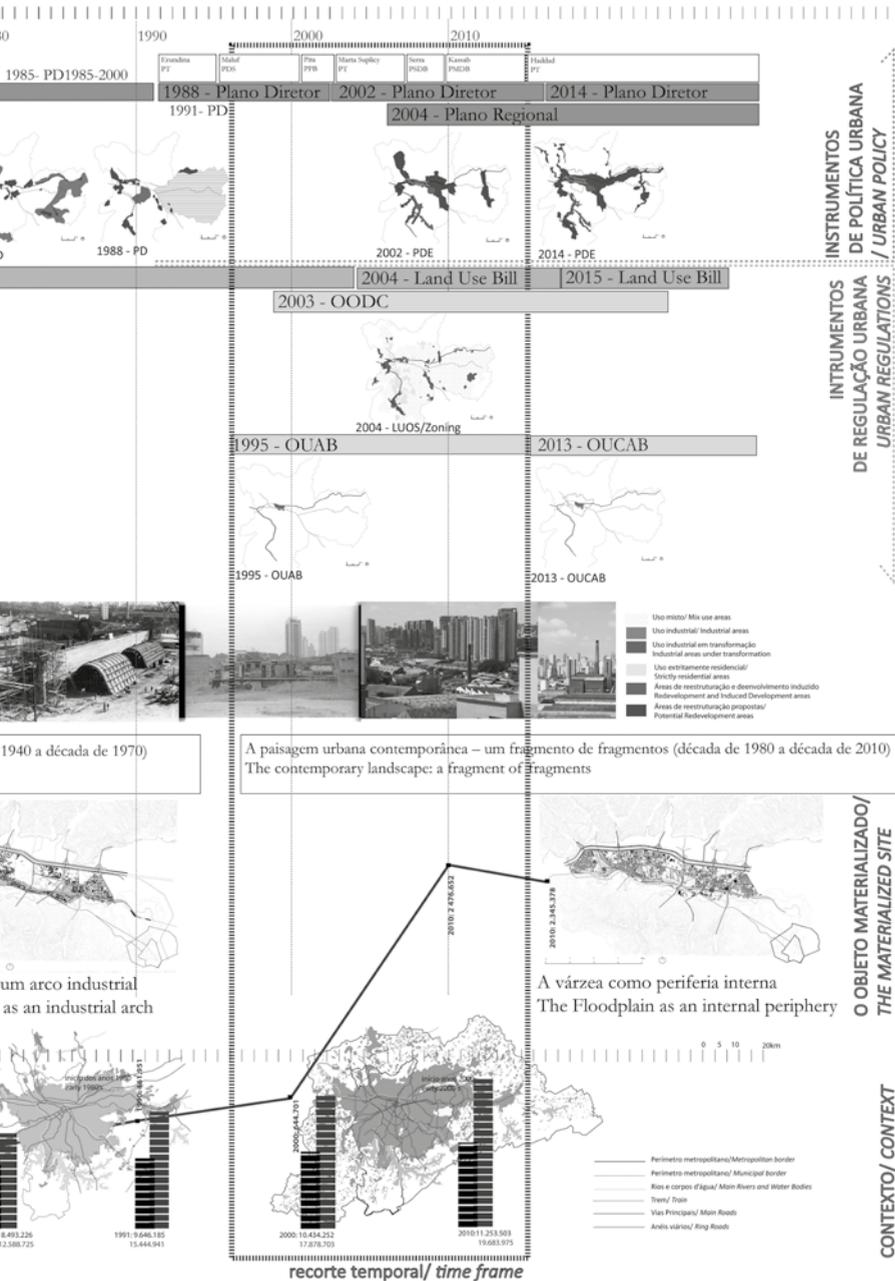


Figura 74. Línea del tiempo con la periodicidad propuesta para el objeto. Fuente: Elaboración propia, 2016.

La ocupación de la tierra, especialmente a partir de la década de 1950, se guió por el Reglamento de Uso de Suelo, que establece usos industriales en las áreas inundables puestas a disposición por la rectificación y canalización del Tietê, y la construcción de la Marginais.

Entre Água Branca y Barra Funda se podía ver, hasta la década de 1980, una amplia porción de tierras sin parcelas, de las que algunas pertenecían al municipio o a empresas públicas; algunas más que se concesionaban, tales como instalaciones de entrenamiento de clubes de fútbol u ocupadas con funciones públicas, como la Memorial da América Latina y la Corte Penal de São Paulo.

Este capítulo aborda el marco a partir del cual surgió la operación urbana, por lo que se aborda primero la construcción conceptual de este instrumento, los cambios por los que pasó y la interacción entre las normas urbanas, los proyectos urbanos (no realizados) y el diseño urbano, así como la evaluación de la materialización de OUAB.

## **MATERIALIZACIÓN CONTEMPORÁNEA EN SÃO PAULO: ¿NAVEGANDO CON INSTRUMENTOS?**

Como introducción a la materialización contemporánea de los sitios, en esta sección proponemos una reflexión sobre la naturaleza de las operaciones urbanas en São Paulo, como un embrión de un instrumento de proyecto urbano, que tiene en cuenta la literatura sobre las experiencias puestas en práctica hasta hoy, su resultado formal y las críticas sobre el modelo aplicado hasta ahora.

Al revisar la teoría y los métodos del urbanismo contemporáneo y la noción de proyectos urbanos, presentada en el primer capítulo, se puede entender que debe existir una relación sinérgica y flexible entre el proyecto de la ciudad o visión para la ciudad –que estructura los lineamientos generales del espacio– y proyectos urbanos, que establecen prioridades de intervención, con metas a multiescala.

La noción revisada de proyectos urbanos enmarca que estos son los instrumentos para materializar operaciones a gran escala, apo-



Se necesita un breve análisis sobre el desarrollo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de Brasil, con el fin de presentar la discusión sobre proyectos urbanos en el contexto brasileño y de São Paulo.

En Brasil, la construcción de un marco nacional para políticas de desarrollo urbano tiene en el Estatuto de la Ciudad (Ley 10257/2001) su punto de inflexión contemporáneo. Creado por una iniciativa de la sociedad civil basada en una agenda de la Reforma Urbana, este marco regulatorio estableció pautas nacionales para el desarrollo urbano y los instrumentos de planificación regulados para ser adoptados por los municipios brasileños.

El Estatuto de la Ciudad es una Ley Federal, organizada en cinco capítulos: (I) Pautas Generales, (II) Instrumentos de Política Urbana, (III) Plan Maestro, (IV) Gestión Democrática de la Ciudad, (V) Disposiciones Generales. Organiza el marco legal para las políticas urbanas en el país, al definir los instrumentos de planificación legal responsables de orientar el desarrollo urbano, cuando sean adoptados por las ciudades brasileñas.

El Estatuto da Cidade (en portugués) regulaba los artículos nº 182 y nº 183 de la Constitución de 1988 (34), que enmarca la política de desarrollo urbano, a la vez que combina un menú de instrumentos de planificación que las ciudades brasileñas podrían usar mediante la promulgación de un plan maestro obligatorio (35).

La ley y sus instrumentos regulatorios establecieron un marco para procesos participativos y para intervenciones públicas y privadas en las ciudades, lo que permitió nuevos enfoques para su materialización, mientras establecían el marco legal federal para que las ciudades combinaran instrumentos de valor de captura de tierras con asociaciones público-privadas.

Somekh (2008) considera el Estatuto de la Ciudad como un avance real en cuanto a marco legal, por la forma en la que propone un nuevo conjunto de instrumentos aplicables en las políticas de desarrollo urbano local, que dependen de una estrategia general,

definida por el plan maestro y habilitada por los principios de gobernanza democrática.

La autora destaca ejemplos de instrumentos que deberían asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad. La parcelación obligatoria, la edificación y la ocupación, seguidas de impuestos progresivos, son instrumentos importantes para cumplir la función social de la ciudad y la propiedad; estas, combinadas, pueden abordar la vacancia en áreas urbanas bien ubicadas y representar una ganancia importante para una materialización cualitativa de las ciudades. Además, dado que separa los derechos de propiedad de los derechos de construcción y de superficie, ofrece herramientas potenciales para superar la estructura de la propiedad como limitaciones para el desarrollo urbano.

Ella define las operaciones urbanas como el posible promotor de las transformaciones estructurales urbanas, de las mejoras sociales y ambientales, a la vez que destaca su gestión y control social como elementos básicos para alcanzar sus objetivos predefinidos, de forma que la construcción colectiva del espacio urbano movilice a los agentes económicos y a la sociedad civil en su conjunto.

Villaça (2012) no es tan optimista. Reflexiona sobre el Estatuto de la Ciudad y demuestra lo que considera un exceso de definiciones y ambigüedades; asimismo, observa el carácter condicional de la aplicación de algún instrumento, que se ejemplifica por el tiempo condicional y la proliferación de expresiones como “el municipio puede...” y “es opcional...” (Villaça, 2012, s.p.).

Sostiene que el Estatuto de la Ciudad es una regulación de “razón abstracta” y no de “práctica social” (Villaça, 2012, s.p.), lo cual genera dudas dadas las pocas experiencias de aplicación de instrumentos urbanísticos en la mayoría de las ciudades brasileñas, como la Concesión de Derechos de Construcción [Outorga Onerosa do Direito de Construir] (36) y Operaciones Urbanas.

Destaca que estas, tal como se presentan en el Estatuto de la Ciudad, retroceden, si se comparan con las experiencias anteriores en São Paulo, como *operações interligadas*, ya que condiciona la

aplicación de fondos dentro de los perímetros de las operaciones, en oposición a las experiencias previas en São Paulo, lo cual agrava las desigualdades.

El Estatuto de la Ciudad define ‘operación urbana’ como el instrumento, que combina “un conjunto de intervenciones y acciones, coordinadas por el Poder Público Municipal con la participación de propietarios, habitantes, usuarios e inversionistas privados, con el objetivo de alcanzar transformaciones urbanas estructurales, mejoras sociales y la mejora ambiental de un área específica” (Estatuto da Cidade, 2001, sección X), para así definir los objetivos generales de lo que se propuso inicialmente, presentado como el marco legal para los proyectos urbanos en el país.

El Estatuto de la Ciudad determina que el Plan Maestro Municipal –*Plano Diretor*– es el instrumento básico de las políticas urbanas. Consiste en un plan integral que involucra a todo el área municipal, que es obligatorio para las ciudades con más de 30 000 habitantes, y define pautas para las políticas urbanas, regulaciones, planificación y proyectos urbanos a nivel local.

Todos los demás instrumentos urbanísticos ofrecidos por el Estatuto de la Ciudad deberían estar, en teoría, regulados por Plan Maestro. Legalmente, esto significa que todos los instrumentos y proyectos urbanísticos a ser coordinados por el municipio solo se pueden aplicar si se prevén en el Plan Maestro.

En São Paulo, la primera política aprobada y adoptada después del Estatuto de la Ciudad fue el Plan Maestro 2002-2012 (Ley 13.430/02). Sin embargo, algunos de los instrumentos concebidos por el Estatuto de la Ciudad ya se habían aplicado en la ciudad, tales como las operaciones urbanas, en experiencias que también influyeron en las definiciones ofrecidas en el Estatuto de la Ciudad. Las experiencias aplicadas de tales instrumentos en la ciudad se abordarán en la siguiente sección.

En Brasil, São Paulo fue el pionero en probar instrumentos urbanísticos tales como las concesiones de derechos de construcción y

las operaciones urbanas, conceptos que fueron inicialmente discutidos y enmarcados por separado.

Estos instrumentos fueron concebidos, discutidos y definidos a fines de la década de 1970, probados durante la década de 1980, legalmente aprobados y puestos en práctica desde mediados de la década de 1990 en adelante.

Cuando se discuten los proyectos urbanos y la materialización de la ciudad en el contexto de São Paulo, se hace necesario comprender los orígenes y las desviaciones por las cuales estos instrumentos han pasado a lo largo de los últimos 40 años.

Castro (2006), Montandon (2009b) y Maleronka (2010) explican cómo el concepto detrás de la creación de la operación urbana ha cambiado con el tiempo.

La regulación de urbanización de 1972, combinada con la expansión económica percibida en la década de 1970, desencadenó un aumento en la actividad inmobiliaria de la ciudad, intensificando el proceso de verticalización y su crecimiento fuera del centro expandido cuando surgieron comunidades cerradas a mayor escala en las áreas periféricas (Somekh, 1987). Entendido como consecuencia de un contexto que, en parte, resultó en el cambio de las regulaciones urbanas, la expansión de la verticalización desencadenó reflexiones entre el municipio, los académicos y las instituciones.

A partir de 1975, una serie de seminarios y reuniones técnicas promovidas por el municipio y el Instituto de Arquitectos (IAB, por sus siglas en portugués) se concentraron en discutir y definir instrumentos urbanísticos además de la urbanización, para así guiar la materialización de la ciudad.

Durante las décadas de 1960 y 1970, el país experimentó un impresionante crecimiento económico, el “milagro brasileño”, que impulsó la construcción civil y aumentó severamente la producción de bienes inmuebles en las ciudades brasileñas, que estaba financiado por el BNH (Banco Nacional de la Vivienda). Específicamente, en São Paulo, este período sucedió a la par de la aprobación del PDDI (1971)

–el primer plan maestro aprobado en la ciudad–, seguido por la primera ley de urbanización de la ciudad (1972).

La regulación de urbanización de 1972, aprobada a principios de los años 70, solo fue sustituida en 2004. Durante 30 años, fue la principal regulación que definía el uso de suelo, los parámetros de construcción y los derechos de desarrollo en la ciudad. Concebido para promover el uso mixto generalizado a densidades relativamente bajas, y concentrando altas densidades de construcción en las centralidades y corredores existentes, también presentó algunos efectos secundarios en su materialización al considerar su apropiación por parte del mercado durante este tiempo.

Promovió, al mismo tiempo, la (A) expansión de edificios de gran altura en todas las áreas urbanizadas de la ciudad (Somekh, 1987); (B) un aumento en el tamaño de las empresas de bienes raíces de condominios cerrados verticales (Somekh, 1987); (C) la aparición de la tipología de torre aislada en parcelas más pequeñas, debido a la fórmula Adiron (Sales, 2015); (D) y la valorización desigual en el precio de la tierra en la ciudad –siguiendo los diferentes derechos de construcción propuestos–, lo que incrementó los procesos de segregación en curso (Rolnik, 1997; Campos, 2002; Feldman, 2005).

En un escenario de crecimiento económico, gran cantidad de actividad inmobiliaria y frente a la valorización desigual de la tierra, se discutió la diferencia conceptual entre los derechos de propiedad y los derechos de desarrollo. Los encuentros se vieron influenciados por la carta de Vancouver de la ONU-Hábitat I (1976), en la que los principios de equidad y justicia social definieron el marco para el desarrollo urbano parejo (Maleronka, 2010: 70). Estas discusiones se convirtieron en publicaciones y conferencias promovidas por CEPAM, IAB y el municipio, que culminaron en la carta de Embu (1977), la cual definió conceptualmente la figura de “Tierra Creada” [*Solo Criado*] (37), discutida bajo términos legales y urbanísticos (Montandon, 2009b; Nobre, 2015). Con ello se separan conceptualmente los derechos de propiedad de los derechos de construcción, y

se proporciona una base teórica para el concepto de función social de la propiedad (Maleronka, 2010: 106).

Montandon (2009) explica que, básicamente, para un desarrollo uniforme y justo de la ciudad, legalmente, el concepto define que todos los propietarios de tierras deben tener los mismos derechos de construcción, equivalentes a sus derechos de propiedad, igual a la cantidad de tierra que poseen. Los derechos de construcción se expresan mediante parámetros urbanísticos, precisamente mediante la aplicación del área de relación de suelos (FAR). De esta forma, asegurar los mismos derechos de construcción para todos los propietarios de la ciudad significa aplicar la misma área de relación de suelo para todas las propiedades urbanas de la ciudad, que, para ser equivalente al derecho de propiedad, debe corresponder al área de la propiedad (FAR 1). Legalmente, una FAR única aplicada a toda la ciudad significa equidad entre los propietarios de la tierra.

El concepto urbanístico de “Tierra Creada” [*Solo Criado*] define que en algunas áreas de la ciudad puede haber una necesidad de densificación, para el mejor uso de la infraestructura pública. En ese caso, se debe aumentar el FAR, y también las densidades demográficas y constructivas, sin embargo, el valor de la propiedad aumenta cuando a una propiedad urbana se le otorgan más derechos de construcción que a otra. Debido a este aumento en el valor de la tierra, otorgado exclusivamente debido a una regulación distinta, los propietarios deben compensar al municipio –mecanismo que regula los derechos de construcción en suelo urbano-, lo cual le permite capturar este excedente como compensaciones para ser aplicado a la mejora del equipamiento e infraestructura pública para sostener densidades de construcción más altas.

La equidad legal y las compensaciones urbanísticas son la esencia del instrumento de “Tierra Creada” [*Solo Criado*] (Montandon, 2009b; Nobre, 2015).

El alcalde Olavo Setubal (1975-1979-ARENA) propuso la aplicación de estos instrumentos en la ciudad en 1976, pero nunca fue aprobada por el concejo municipal, ya que se consideró una severa

interferencia en los derechos de construcción en curso y de las dinámicas inmobiliarias en curso en la ciudad (Montandon, 2009).

Posteriormente, las actividades industriales alcanzaron su punto máximo y las áreas industriales comenzaron a declinar en la ciudad, procesos profundamente influenciados por la Planificación Metropolitana (PMDI), la recesión económica y la crisis fiscal de finales de los 70 y 80 (Figueiredo, 2005). En este período, la Operación Urbana se concibió por primera vez como forma para constituir alianzas público-privadas que guiaran una transformación programada de las áreas decadentes y problemáticas de la ciudad (Montandon, 2009).

Este fue el escenario, construido a lo largo de la década de 1970 y principios de 1980, que desencadenó la búsqueda de marcos regulatorios adecuados, capaces de hacer frente a la valorización excesiva de la tierra, los procesos especulativos inmobiliarios y la reurbanización de áreas bien ubicadas que no eran espontáneamente atractivas para el mercado inmobiliario (Montandon, 2009; Maleronka, 2010).

Las primeras operaciones urbanas de São Paulo se concibieron en el Plan Maestro 1985-2000, propuesto por Jorge Wilhelm como secretario de planificación, bajo el mandato del alcalde Mario Covas (1983-1986 – PMDB) (figura 76).

Inicialmente, se concibieron como proyectos urbanos que actuaban como:

Un conjunto de intervenciones urbanas integradas, desarrolladas en determinadas áreas de la ciudad, coordinadas por el Estado, con el objetivo de obtener resultados relevantes relacionados con los objetivos del Plan Maestro. Estos resultados son principalmente:

- Permitir producciones inmobiliarias (especialmente de vivienda social), infraestructura, equipamientos colectivos y espacios públicos que son difíciles de implementar en las condiciones actuales de bienes raíces y de acciones públicas.
- Inducir la transformación urbanística (física y funcional) en áreas determinadas, particularmente relacionadas con

el Desarrollo Urbano de áreas diferenciadas (Sempla, 1985 Apud Montandon, 2009: 6).

El proyecto urbanístico debe determinar los resultados físicos, el costo y los beneficios más los procedimientos económicos de dicha operación, como parte de un programa de intervención integrada en la ciudad, compuesto por (a) intervenciones urbanísticas (diseño urbano); (b) gestión integrada (contemplando la transferencia de fondos de operaciones rentables a operaciones no rentables); (c) participación; (d) costos y beneficios compartidos; (e) transferencia de recursos entre diferentes operaciones (algunas para ser subsidiadas, otras para autosustentarse); (f) un programa de intervenciones (Montandon, 2009: 16).

El proyecto urbanístico debe estar compuesto por estrategias de inducción dadas por la acción directa del Estado:

Un conjunto de acciones integradas y sinérgicas, coordinadas por el municipio, con el objetivo de acelerar la construcción gradual de proyectos, en sus aspectos físicos más estructurantes (...) con el objetivo de obtener o de impulsar:

- Resultados espaciales para la producción de bienes inmuebles y equipamiento público, particularmente relacionados con la vivienda social, no viables en las condiciones actuales del mercado.
- Transformaciones urbanas (ocupación de vacíos urbanos, diversificación de patrones urbanos, constituyendo zonas funcionales como nodos y corredores) y transformando espacios urbanos, especialmente espacios de uso público (Sempla 1985a: 14-23 Apud Montandon, 2009: 17-18)

El plan de 1985 nunca se promulgó, pero lanzó la idea de crear áreas específicas en la ciudad en las que el desarrollo urbano impulsado en áreas rentables podría financiar viviendas sociales y equipamiento público en otras áreas de la ciudad (38).

Bernardini (2015) enfatiza que en ese período todavía existía la idea de un Estado fuerte y poderoso que identificaría tejidos urbanos problemáticos, intervendría directamente e invertiría fuertemente en estos territorios para promover alteraciones urbanas.

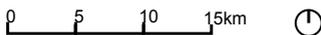
Un programa llamado CURA –Comunidad Urbana de Recuperación Acelerada–, creado y financiado por el Banco Nacional de la Vivienda (BNH), fue parte de la primera generación de proyectos urbanos, aunque, como lo señaló Sales (2016), no se implementaron.

En cambio, EMURB, la Empresa Municipal de Urbanización [*Empresa Municipal de Urbanização*], una autarquía pública creada inicialmente para promover y coordinar varios proyectos durante los años 1970 y 1980, surgió como una estrategia para desarrollar proyectos en las áreas restantes de parcelas expropiadas (Anelli, 2012), bajo el programa de financiamiento de CURA, durante la construcción de líneas y estaciones de metro.

Usando estas parcelas, EMURB desarrollaría proyectos integrados a las estaciones propuestas con el objetivo de promover nuevas centralidades locales. Para ello, combinaría empresas privadas con equipamientos públicos, actuaría como desarrollador y recuperaría la valorización de la tierra generada por las intervenciones públicas a través de la venta de acciones del desarrollo.

Anelli (2012), mientras analiza estas experiencias, afirma que hubo dos dificultades principales para materializar estos proyectos. El primero se relacionó con que EMURB asumió el rol de articular a varias secretarías responsables de equipamiento público y vivienda social. El segundo se refiere a la seguridad jurídica de los proyectos. En algunos casos, el Ministerio Público ha cuestionado el uso de lotes privados que han sido expropiados. En estos casos, para cuando se resolvió la disputa legal, el programa de financiamiento de CURA había sido cancelado (Anelli, 2012).

El proyecto CURA más conocido y mejor diseñado en São Paulo se encuentra en Jabaquara (Guerra, 2011), un barrio en la región sur de la ciudad. Implicó una asociación entre el Banco Itau, la compañía del Metro y EMURB, como coordinador. La intervención, dise-



ñada a finales de los años 70 y construida entre 1980 y 1985, está compuesta por la estación de metro Conceição, integrada con un espacio público y un complejo corporativo de cinco torres (Anelli, 2012; Guerra, 2011). Cuando se le preguntó acerca de la experiencia, Cupertino (2015), uno de los diseñadores y el único arquitecto que participó en todas las etapas del proceso, argumentó que parte del motivo por el cual el proyecto se materializó exitosamente fue el hecho de que el propietario del Banco Itau, quien decidió invertir en el área, también fue el alcalde de la ciudad; por lo tanto, la voluntad política impulsó el proyecto (39).

En 1986 se promulgó en la ciudad el primer instrumento de “Tierra Creada” mediante *Operações Interligadas* (Ley 10.209/86). Estas se crearon para estimular la construcción de viviendas sociales por parte de desarrolladores y propietarios que

◀  
Figura 76. 1985 - Esquema de las Operaciones Urbanas propuestas por el Plan Maestro 1985-2000. Fuente: Elaboración propia, 2016.

Figura 77. 1988 - Esquema de las Operaciones Urbanas propuestas por el Plan Maestro 1988. Fuente: Elaboración propia, 2016.

Figura 78. 2002 - Esquema de las Operaciones Urbanas propuestas por el Plan Maestro 2002-2012. Fuente: Elaboración propia, 2016.

tenían tierras ocupadas informalmente por barrios marginales. Como mecanismo para financiar la política de vivienda, el instrumento concedió excepciones a la ley de urbanismo, las cuales deberían compensarse con la construcción de unidades de vivienda social o mediante transferencias financieras al municipio equivalentes a la misma cantidad.

Bernardini (2015) las define como operaciones protourbanas, ya que era la primera vez que el poder público preveía una asociación con partes interesadas privadas para financiar la transformación urbana. Sin embargo, según Montandon (2009), esta primera iniciativa distorsionó el concepto original de promover un desarrollo urbano justo, equitativo, racional y sostenible, presente por primera vez en las discusiones de “Tierra Creada” [*Solo Criado*]. La excepcionalidad de la ley de urbanismo atrajo a muchos inversores a áreas prestigiosas de la ciudad, mientras que las inversiones en viviendas sociales se realizaron en áreas periféricas, lo cual incrementó los problemas de segregación. *Operações Interligadas* se suspendieron en 1998 y se declararon inconstitucionales en 2000, ya que en la práctica promovieron cambios en las regulaciones de urbanismo sin la aprobación legislativa.

En 1988, se promulgó un nuevo plan maestro (figura 77) bajo el mandato de Janio Quadros, y con él se promovió una versión simplista de las operaciones urbanas como un perímetro de acción conjunta entre los actores estatales y privados para mejorar los patrones de urbanización en áreas consolidadas e intermedias. Independientemente de un programa preestablecido o un proyecto urbanístico, esta fue la regulación aprobada que permitió la aparición de las operaciones urbanas en la ciudad durante la década de 1990.

Las operaciones urbanas deberían promoverse por medio de regulaciones específicas, lo que permitió la solicitud de beneficios a cambio de compensaciones (Montandon, 2009: 4). A partir de la experiencia de *Operações Interligadas*, el mercado y la administración municipal incorporaron la idea de una venta de derechos de construcción, según Bernardini (2015), lo cual influyó de manera

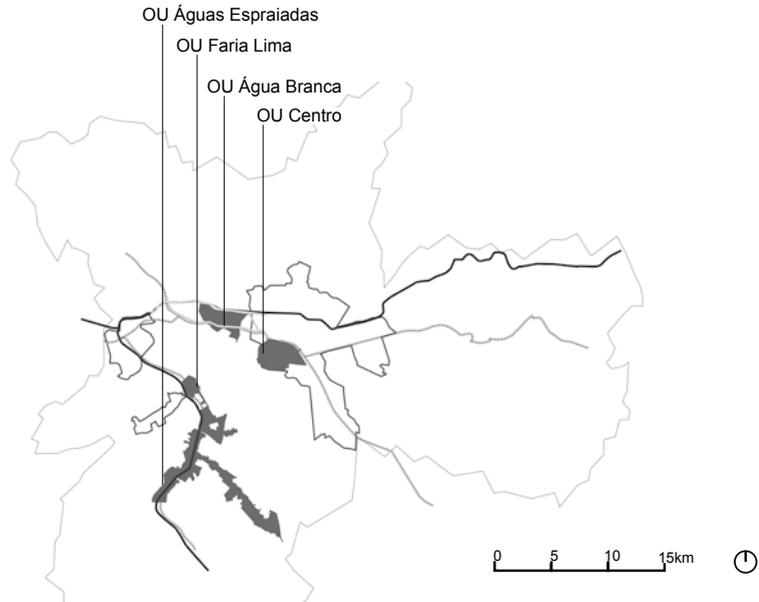


Figura 79. Esquema de las Operaciones Urbanas aprobadas entre 1995 y 2001. Fuente: Elaboración propia, 2016.

importante y directa en el diseño y la gestión de las primeras generaciones de operaciones urbanas.

Como beneficios, los interesados privados podrían solicitar derechos de construcción, concesión de derechos aéreos y subterráneos, reubicación de terrenos públicos, entre otros planteados en la ley específica. Las compensaciones se establecieron como donación de tierras o edificios, construcción de infraestructura, viviendas sociales o espacios públicos verdes y transferencias monetarias (Montandon, 2009: 25).

En 1991, se concibió otro plan maestro en el que se establecía una FAR para toda la ciudad, así como para reanudar las discusiones sobre “tierras creadas” y las concesiones de derechos de construcción como una forma de financiar la infraestructura urbana relacionada con el drenaje, el transporte público y la promoción de áreas verdes públicas y viviendas sociales. Este plan maestro, nunca votado ni promulgado, fue sacado de la cámara de la ciudad cuando el mandato de la alcaldesa Erundina terminó (1989-1993, PT), debido a

los cambios políticos y a la presión del mercado inmobiliario (Antonucci, 2002; Nobre, 2015).

Durante la década de 1990 hubo una secuencia de reformas estatales, que promovía un cambio paradigmático en el papel del Estado. Desde el promotor de intervenciones físicas en el espacio urbano –paradigma de Estado fuerte presentado durante la dictadura, las acciones del Estado se orientaron hacia la gestión y regulación de estas intervenciones físicas en la ciudad. Este cambio –y el marco regulatorio que significó– permitió nuevas formas de intervenciones urbanas y la provisión de servicios, lo que impactó la infraestructura pero también el desarrollo urbano, como señaló Maleronka (2010) (40).

A principios de la década de 1990, se promulgaron las primeras operaciones urbanas (OU): OU Anhangabaú en 1991, OU Faria Lima y OU Água Branca en 1995 y OU Centro en 1997 (sustituyendo a OU Anhangabaú). La última operación urbana promulgada fue OU Águas Espraiadas, en 2001 (figura 80).

Cada una de estas experiencias se formuló de acuerdo con diferentes modelos; sin embargo, la regulación específica creada para cada iniciativa definió su esquema financiero, pero sin definir el resultado espacial que supuestamente alcanzarían.

“Tierra creada” [*Solo Criado*] –probado financieramente con cierto éxito en *Operações Interligadas*– fue elegido como un esquema financiero para las otras operaciones. Para atraer a los inversionistas, el municipio debía de actuar directamente en estas áreas, además de proporcionar infraestructura, en un proceso que aumentaría el valor de los precios de la tierra. La “tierra creada” se entendió, a partir de estas experiencias en adelante, como un instrumento de captura de excedentes (Montandon, 2009b; Maleronka, 2010), que es también una de las razones por las que las unidades organizativas fueron, y siguen siendo, muy criticadas.

OU Faria Lima fue la primera que basó su esquema financiero en Certificados de Derechos de Construcción (CEPAC), con el propósito de estimular ciertos usos. Según Bernardini (2015), la idea

era incentivar ciertos usos al relacionar menos certificados de derechos de construcción a ellos. El objetivo no era prohibir los usos de suelo; sin embargo, al distinguir una cantidad clara de derechos de construcción necesarios para cada uso, los CEPAC debían usarse como elementos de inducción financiera. Como los CEPAC no estaban regulados a nivel federal, este esquema financiero no se llevó más allá. La operación se siguió gestionando como las demás, mediante negociaciones de escritorio y analizando individualmente cada propuesta, realizada por un comité administrado por SPUrbanismo bajo SEMPLA, la Secretaría de Planificación.

OU Faria Lima (OUFL) y posteriormente OU Águas Espraiadas (OUAE) fueron las operaciones más exitosas, financieramente sabias, y de hecho OUFL fue la primera área económicamente autosostenida de la ciudad, en términos de intervenciones urbanas (Nobre, 2015), y fue responsable del 89% de lo captado a través del esquema de la OU (41), una cantidad que solo se puede aplicar en sus perímetros, dentro de las áreas más ricas de la ciudad.

Castro (2006), Montandon (2009b), Maleronka (2010) y Nobre (2013) destacan que la ubicación de la OUFL y la OUAE fue decisiva para atraer inversiones. Este no fue el caso de las otras operaciones.

A pesar de concentrar las inversiones, Sales (2015) argumenta que, dado que no había diseño, la transformación liderada por el mercado financió intervenciones sectoriales, y ello deshabilitó una visión integral, la articulación y la posibilidad de efectos acumulativos que tales operaciones podrían conllevar. Gestionado y negociado parcela por parcela, estas primeras operaciones impulsaron la concentración inmobiliaria (Maleronka, 2015), pero no pudieron impulsar adecuadamente las transformaciones urbanas (Ventas, 2015).

El hecho de que existen discrepancias entre las definiciones del instrumento y su aplicación pragmática en São Paulo es un consenso (Castro, 2006; Montandon, 2009a; Maleronka, 2010).

Castro (2006) analiza las diferentes interpretaciones y aplicaciones y la trayectoria de las operaciones urbanas en São Paulo, por

lo que relacionan su aplicación con la urbanización, el sector inmobiliario y los procesos institucionales. Castro señala que las operaciones urbanas en la ciudad son parte de un proceso especulativo de creación de lugares excepcionales, que aumenta los conflictos existentes y la exclusión social.

Primero, Castro (2006) define las operaciones urbanas como instrumentos de planificación que se basan en los desarrollos inmobiliarios para materializar las transformaciones urbanas. En segundo lugar, habla de los tipos de transformación urbana que trata de abordar, propuestos como de interés público. En São Paulo, las experiencias existentes realmente materializaron la reformulación del sistema vial y el aumento de la densidad de construcción.

El esquema de financiamiento se basa en la captura de excedentes. El interés del mercado inmobiliario es lo que sustenta financieramente a las operaciones urbanas en la transformación de las áreas urbanas; por lo tanto, el mercado debe considerar que está en ventaja para invertir y producir estas áreas excepcionales.

Por lo tanto, el proceso inmobiliario depende de la demanda resarcible, lo que propicia mayores tasas de retorno a menor riesgo, sobre todo si se tiene en cuenta que el inmueble asume las características de los activos financieros. En el caso de las operaciones urbanas analizadas por Castro (2006) la tipología más rentable hasta la aprobación del Estatuto de la Ciudad fue la torre corporativa de gran altura.

Hasta 2002, los procesos de reurbanización habilitados por las operaciones urbanas consolidaron las centralidades existentes y reforzaron el vector suroeste de la ciudad como el que, como apuntaba Villaça (2001), ya concentraba tradicionalmente la mayor cantidad de inversiones públicas y privadas en la ciudad (Castro, 2006; Montandon, 2009b; Maleronka, 2010).

Las operaciones urbanas trabajan con la adhesión individual y voluntaria de los desarrolladores a un programa de derechos de construcción preestablecido. La transformación urbana depende de la adhesión de múltiples desarrollos individuales, y caracteriza una

dependencia de una construcción especulativa de un lugar, estimulada por el sector público a través de procesos de destrucción creativa, demoliendo y sustituyendo elementos urbanos indeseados, inadecuados o poco utilizados (Fix, 2001; Ferreira, 2003; Castro, 2006).

Castro (2006) resalta las influencias políticas al abordar los objetivos transformadores de la operación urbana, sobre todo al entender que ciertos mandatos políticos pueden orientar los resultados de la captura de valor de la tierra hacia objetivos redistributivos o enfatizar los posibles efectos excluyentes de la valorización de bienes raíces, dada la indeterminación, simplicidad y ambigüedad de la regulación específica de las OU.

Las críticas de las experiencias de las operaciones urbanas en São Paulo son extensas, consensuadas y se basan principalmente en cómo estas áreas se han materializado y reurbanizado bajo este marco instrumental.

Se critica la materialización de las OU, ya que aumentan los procesos de segregación espacial y gentrificación (Fix, 2001; Montandon, 2009b), y promueven la prevalencia de la racionalidad inmobiliaria en lugar de los intereses públicos (Maricato, Ferreira, 2002, Ferreira, 2003; Castro, 2006), aunque también critican el hecho de que la mayoría de los fondos se aplica a una infraestructura basada en automóviles (Castro, 2006; Montandon, 2009b; Nobre, 2015) y la falta de estrategias de diseño urbano que permitan establecer transformaciones espaciales (Maleronka, 2010).

Fix (2001; 2007) destaca los procesos especulativos y excluyentes desencadenados por las Operaciones Urbanas Faria Lima y Águas Espraiadas, así como la sofisticación del mercado inmobiliario, que aliado al mercado financiero en el desarrollo de tales operaciones aplicó recursos exclusivamente para construir una imagen de ciudad global en las áreas de las OU, en lugar de promover una transformación espacial local beneficiosa.

Ferreira (2003) deconstruye la idea de una ciudad global en el contexto de São Paulo, y demuestra que las operaciones urbanas

en el eje sudoeste sirven para mantener la estructura preexistente intraurbana no uniforme de la ciudad (Villaça, 2001), guiada por las fracturas dominantes de las clases capitalistas y el mercado inmobiliario.

Maricato y Ferreira (2002) explican la insuficiencia de dicho instrumento de planificación en el contexto brasileño, en el que el mercado no atiende a una gran parte de la población. Dado que promueve las transformaciones urbanas basadas en la racionalidad del mercado, se dirige inevitablemente hacia un determinado segmento social solvente, cuando aumenta la segregación y concentran las inversiones públicas en las zonas ricas de la ciudad. Los autores, al asociar el origen del instrumento a la figura de las ZAC francesas –*Zônes d’Aménagement Concerté*– originados en la década de 1980, refuerzan las diferencias estructurales entre los instrumentos urbanísticos originales y su traducción local, y alegan que la reorganización de la estructura de la propiedad –la base de los proyectos que utilizan las ZAC como marco es un problema aún no resuelto en el contexto legal brasileño (42).

Para Maleronka (2015) las principales dificultades en cuanto a la definición del desarrollo espacial coherente de las OU son también su fuerza y su mérito como instrumento, movilizándolo para el sector público: su tamaño.

Las OU no tienen un tamaño real de proyecto urbano; sin embargo, argumenta, son el “Proyecto Urbano que podemos alcanzar” (Maleronka, 2015, s.p.). Todavía no es un instrumento para el desarrollo local, sino una concentración de desarrollo inmobiliario. En esencia, sigue centrándose en gran medida en las empresas inmobiliarias, pero sostiene que estamos en un ciclo dependiente de la ruta, donde, aunque no sea el instrumento más razonable para solicitar ciertos tipos de transformaciones previstas, es el instrumento que hemos dominado.

Maleronka afirma que, para cambiar esta perspectiva, se debe actuar en una escala diferente, involucrar actores y agentes distintos, y movilizar diferentes capacidades. Ella señala que las operacio-

nes urbanas no crean demanda, sino que concentran la demanda, canalizan la oferta de bienes raíces a un sitio determinado, de acuerdo con el escenario (crédito disponible, economía, dinámica urbana).

Maler onka aclara que, desde la perspectiva del desarrollador, las OU, a pesar de representar riesgos para los desarrolladores (la fuerte inversión inicial, las limitadas acciones derechos de construcción), hacen que los planes de inversión para el área sean claros. El mercado, explica, tiende a concentrarse. Después de la concentración, demanda acciones del municipio para mejorar el entorno urbano, en un esquema similar a las coaliciones y fracturas de clases descritas por Gottdiener (1985). Lo que la operación urbana hace en São Paulo es trabajar con las lógicas del mercado inmobiliario, a la vez que coordina acciones de transformación privada. Si el mercado debe concentrarse, debe hacerlo en espacios determinados de acuerdo con las necesidades de la ciudad.

El estatuto de la ciudad ha cambiado los marcos legales para las regulaciones de desarrollo urbano en el país, y de hecho establece nuevas reglas para su aplicación, lo cual provocó la revisión de las Políticas Urbanas en São Paulo.

El municipio (43), mientras preparaba la revisión del plan maestro, evaluó los resultados de las operaciones existentes. Según Montandon (2009), esta evaluación destacó los principales problemas de las OU aplicadas: (a) la incertidumbre de los objetivos de las OU, generada por los textos imprecisos en las leyes promulgadas; (b) la falta de sostenibilidad financiera, ya que en esas experiencias el municipio invirtió en actualizaciones de infraestructura, especialmente relacionadas con la movilidad y las mejoras de la infraestructura vial, mucho antes de que comenzara a recaudar dinero de los desarrolladores; (c) el tratamiento homogéneo dado a territorios muy distintos que se están reconstruyendo con el mismo instrumento; (d) la falta de criterios para las compensaciones financieras; (e) la falta de inversiones en vivienda social; (f) un desajuste entre la creciente densidad y las actualizaciones de infraestructura y

(g) la valorización intensiva de la tierra en áreas reguladas por las operaciones urbanas.

Magalhães (2005) señaló que la propuesta conceptual para operaciones urbanas bajo el Plan Maestro 2002-2012 tuvo como base esta evaluación, con el objetivo de establecer un plan urbanístico.

De acuerdo a Magalhães, este último debería: (a) definir reglas más precisas para las partes interesadas privadas, los proyectos y criterios para las inversiones públicas; (b) establecer costos, beneficios y compensaciones para los desarrollos; (c) presentar definiciones técnicas para proyectos públicos; (d) proporcionar una gestión transparente; (e) explorar una combinación de diferentes instrumentos en intervenciones urbanas; y (f) definir proyectos urbanos que agregarían mejoras a los espacios públicos y darían una mejor configuración para el desarrollo del espacio privado.

Los instrumentos, así como los proyectos, promovidos y activados por el Plan Maestro 2002-2012, se muestran en la siguiente sección.

#### EL PLAN ESTRATÉGICO 2002-2012

Después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (2001), se revisó la política general de desarrollo urbano de la ciudad. Las posibilidades definidas por el Estatuto de la Ciudad habían impactado al Plan Maestro Estratégico de São Paulo 2002-2012 (PIDE 2002-2012 por sus siglas en portugués), promulgado en 2002. El plan proponía una secuencia de cambios administrativos con el objetivo de descentralizar y combinar visiones sectoriales de la ciudad mediante la creación de *subprefeituras* (submunicipios), concebidas como esferas administrativas autónomas. El plan también definió un conjunto de instrumentos y perímetros de acciones, con el objetivo de incentivar el desarrollo urbano en la ciudad, lo que permitía el uso de nuevos instrumentos urbanísticos.

Jorge Wilhelm (2003), el secretario de Planificación que guió la definición del PIDE 2002-2012 bajo el mandato de la alcaldesa Marta Suplicy (2001-2004, PT), explica que el plan fue concebido

para superar un falso dilema académico entre un Plan Maestro –instrumentos de políticas que se ocupan de las directrices a largo plazo– y la planificación estratégica –instrumentos de políticas destinados a objetivos a corto plazo. En el PIDE 2002-2012, se concibieron acciones estratégicas para desencadenar procesos de transformación que aseguraran el cumplimiento de visiones a largo plazo, con lo que se propuso un esquema complementario.

Bajo la discusión de proyectos urbanos y diseño urbano, destacaremos algunos instrumentos urbanísticos traídos por el Plan Estratégico 2002-2012, que fue concebido para materializar intervenciones urbanas o promover transformaciones de tejidos.

Estos son áreas de intervenciones urbanas (AIU), las concesiones urbanísticas, el consorcio de operación urbana revisado (OUC) y la concesión onerosa de derechos de construcción (OODC), los cuales se analizarán en las siguientes secciones.

#### INTERVENCIONES DE PEQUEÑA ESCALA: ÁREAS DE INTERVENCIÓN URBANA Y CONCESIONES URBANÍSTICAS

Entre los instrumentos promulgados por el PIDE 2002-2012, las áreas de intervención urbana y las concesiones urbanísticas fueron las definidas para permitir intervenciones de pequeña escala, en comparación con los otros instrumentos.

Las áreas de intervenciones urbanas (AIU) se definieron como: “Porciones del territorio en las que hay un interés especial para el desarrollo urbano, objetos de planes urbanísticos específicos, a las que pueden aplicarse los instrumentos de intervención, habilitados por la Ley Federal No. 10.257, desde el 10 de julio de 2001 – Estatuto de la Ciudad, con el objetivo de regular la propiedad de la tierra, ejecutar programas de vivienda social, administrar un banco de tierras, ordenar y dirigir la expansión urbana, construir equipamiento urbano y comunitario, crear espacios públicos y áreas verdes, crear unidades de conservación para proteger áreas de interés ambiental” (PMSP, 2002 ap. II, Seção I, Art 146, VI).

Por lo tanto, se concibieron como áreas estratégicas para las intervenciones urbanas, que, según Sales (2015), se concibieron como áreas para aplicar todos los instrumentos urbanísticos puestos a disposición por el Estatuto de la Ciudad. Debido a la ambigüedad de este, no estaba claro si todos los instrumentos deberían estar relacionados con los perímetros de acción para poder ser aplicables. Sales explica que las AIU se definieron para garantizar la seguridad jurídica de lo que era una reglamentación nueva y nunca implementada.

Las AIU deberían ser áreas para desarrollar proyectos relacionados con intervenciones estratégicas en las que estos instrumentos puedan aplicarse obligatoriamente sin una ley específica, siempre y cuando que no alteraran los parámetros urbanos definidos por la urbanización, tales como la FAR.

Si el proyecto, para financiarse, cambiara estos parámetros, estos deben determinarse mediante una ley específica aprobada por el Ayuntamiento (PMSP, 2002-Art. 221). De 2002 a 2014 ninguna de las AIU se desarrollaron como proyectos urbanos. Con el tiempo se convirtió en un instrumento para promover espacios abiertos y parques lineales a lo largo de los afluentes de los principales ríos. La idea detrás del instrumento se perdió con el tiempo (Ventas, 2015), lo cual representó muchos intentos para organizar intervenciones que nunca se materializaron (Ventas, 2015, Maleronka, 2015). Las razones por las que las AIU nunca se materializaron según lo previsto todavía no se han investigado más a fondo.

Sales señala los muy complicados procesos de coordinación de diferentes sectores públicos, basados en presupuestos sectoriales. A través de su experiencia, descubrió que la burocracia inherente a la administración pública era la razón por la que nunca se llegó a su conclusión. Las AIU se hicieron difíciles de planificar, articular y gestionar (Sale, 2015) (44). Las razones por las que las AIU del PIDE 2002-2012 no se materializaron aún no se han investigado.

“Tierra creada” [*Solo Criado*] se consideró como una opción para el esquema de financiación; sin embargo, si se utiliza, exigiría la aprobación del poder legislativo. Maleronka (2015) sostiene que

la creación de una nueva propuesta de ley para cada AIU significaría un alto costo de transacción, si se compara con otros instrumentos de “Tierra Creada” habilitados por el nuevo Plan Maestro. De acuerdo con Sales (2015), su impresión fue que las AIU nunca entraron en la rutina procesal del municipio y hubo una falta de visión, en el sentido de que había una abundancia de oportunidades, pero no un plan definido o una estrategia para operarlas.

Las AIU comenzaron a ser atractivas cuando algunas existencias de las concesiones de derechos de construcción llegaban a su fin y el mercado inmobiliario estaba presionando al municipio para que desarrollara áreas específicas. Ella argumenta que la presión del mercado de bienes raíces llevó al instrumento a ser más de lo que inicialmente se imaginó que era. Inicialmente se definió para resolver conflictos, definir estrategias de diseño urbano para áreas específicas y ser administrado por las *subprefeituras* (submunicipios), no como otro instrumento de “Tierra Creada”.

El PIDE 2002-2012 también visualizó las Concesiones Urbanísticas [Concessão Urbanística, Sección IX, Art. 239] (45) como un instrumento concebido para permitir intervenciones urbanas lideradas por el sector privado, mediante una oferta y un plan urbanístico, contemplando la posibilidad de expropiaciones de la propiedad privada realizadas por actores privados, necesarias para la ejecución de los proyectos.

Sales (2015) menciona que inicialmente las concesiones urbanas se concibieron para permitir proyectos de regularización en áreas ocupadas informalmente, aunque también se aplicaron al marco de la construcción de un proyecto urbano, en un esquema similar al de los proyectos CURA pero de ejecución privada.

Se concibió como un instrumento legal que podría abordar las limitaciones de la estructura de la propiedad privada, uno de los principales obstáculos para la implementación de dichos proyectos hasta entonces. En la experiencia de los Proyectos CURA, EMURB, una compañía pública desarrollaría y exploraría comercialmente proyectos en las áreas restantes de las expropiaciones de estaciones de



Metro. En el caso de las concesiones urbanas, las partes interesadas privadas podrían hacer empresas similares, de acuerdo con los lineamientos y con una propuesta de diseño urbano definida o coordinada por el municipio.

Regulado por la concesión de la ley de exploración de servicios públicos (Ley Federal n.º 8.987/1995), la concesión urbanística no forma parte del conjunto de instrumentos urbanísticos del Estatuto de la Ciudad. A pesar de ser parte del PIDE 2002-2012, se reglamentó en la ciudad hasta 2009 (Ley Municipal n.º 14.917/2009). Después de su regulación municipal, hubo algunos intentos de aplicar concesiones urbanísticas en la ciudad.

El proyecto Nova Luz es el intento más notorio y criticado. Comenzó como una AIU y consistió en un proyecto urbano previsto por el municipio, que promovería la reurbanización de Luz, un barrio central, mediante una concesión urbana. Los actores privados que ganarían la licitación de desarrollo materializarían el proyecto

▲  
Figura 80. Proyecto Nova Luz – Plan General. Fuente: PMSP, 2011: 35.

urbano concebido por un consorcio compuesto por Concremat, Cia City, AECOM y FGV, coordinado por SPUrbanismo (antes EMURB).

Los desarrolladores tendrían derecho a expropiar propiedades privadas en el área a cambio de materializar la visión diseñada por AECOM (46) y coordinada por el municipio. El proyecto propuso transformaciones drásticas en los tejidos existentes, con el objetivo de aumentar la densidad demográfica, pero estas transformaciones implicarían una serie de demoliciones y desplazamientos. Sin tener en cuenta la discusión sobre la calidad de la propuesta, el proceso no fue bien administrado por el municipio a lo largo de los años (47). La opinión pública y los habitantes locales estaban severamente en contra y el comité ZEIS, uno de los responsables de aprobar las propuestas de viviendas sociales de Nova Luz, detuvo judicialmente el proyecto antes de que se materializara (48).

El otro intento de desarrollar el instrumento en el contexto de São Paulo fue mediante la OU Água Branca, apuntando a Gleba Pompeia, hecho que se abordará en la siguiente sección.

#### CONSORCIO DE OPERACIONES URBANAS - DISEÑO URBANO Y FINANCIAMIENTO

Cuando se trata de operaciones urbanas, en una línea similar a la definición del Estatuto de la Ciudad, las OU se concibieron como consorcios, un conjunto de acciones, coordinadas por el municipio, con la participación de propietarios, habitantes, usuarios e inversores, cuyo objetivo es alcanzar transformaciones urbanísticas, mejoras sociales, aumento del valor ambiental, mejora notable de los espacios públicos, organización del transporte público, implementación de programas de vivienda social, en un perímetro determinado (PMSP, 2002-Art. 225). Cada nueva operación urbana debe ser promulgada por ley y aprobada por el consejo municipal.

El plan amplió el alcance y el área de proyectos de reurbanización con el recién creado Consorcio de Operaciones Urbanas (COU): Diagonal Norte, Diagonal Sur, Carandiru-Vila María, Río Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sonia y Celso García, Santo Amaro y

Tiquatira (PMSP, 2002), más allá de definir nuevas pautas para las OU existentes en Água Branca (1995), Faria Lima (1995) y Águas Espraiadas (2001).

Cada nuevo COU debería ser objeto de un proyecto aprobado como ley en los años siguientes. Sales (2015) destaca que, tradicionalmente, todas las inversiones en la ciudad se desarrollaron en una lógica radial-concéntrica, definida desde el Plan de Avenidas (1930). Las operaciones previstas por Jorge Willheim, como el lugar para el proyecto en la ciudad del siglo XXI (Wilheim, 2003) han contrapuesto esa racionalidad radioconcéntrica, que aborda el área entre el río y el ferrocarril, a la vez que lo enmarca en un eje este-oeste de desarrollo.

Las nuevas áreas de redesarrollo crearon una figura gruesa a lo largo de las llanuras aluviales y ferrocarriles existentes, lo que coincidía parcialmente con las propuestas anteriores (PD 85, PD 88 y PD 91) y con la mayoría existente de áreas industriales en la ciudad y redistribuía áreas de desarrollo más allá del vector sur-este. Así, atendieron parcialmente las críticas sobre los procesos de urbanización segregantes definidos por Castro (2006).

La propuesta de nuevas operaciones urbanas se basó en una visión de reestructuración más amplia para la ciudad, de forma tal que un grupo de proyectos en conjunto podría cambiar su estructura existente, una combinación de visión y proyectos estratégicos, parecida a la definición de Joan Busquets (2006) y otros autores que le siguieron, dados en el capítulo anterior (Somekh y Neto, 2005; De Meulder et al., 2006; Secchi, 2006; Portas et al., 2007; Somekh, 2008; Portas, 2011; Portas *et al.*, 2011; Calabi, 2012; Abascal y Bilbao, 2014).

Sales (2005) explica que los criterios para establecer estas áreas se basaron en su potencial de transformación en la reestructuración de la ciudad, las transformaciones funcionales de la metrópoli y la obsolescencia productiva de ciertos sectores económicos, relacionados principalmente con las actividades industriales. Los proyectos permitirían la reconversión de la reurbanización de los tejidos

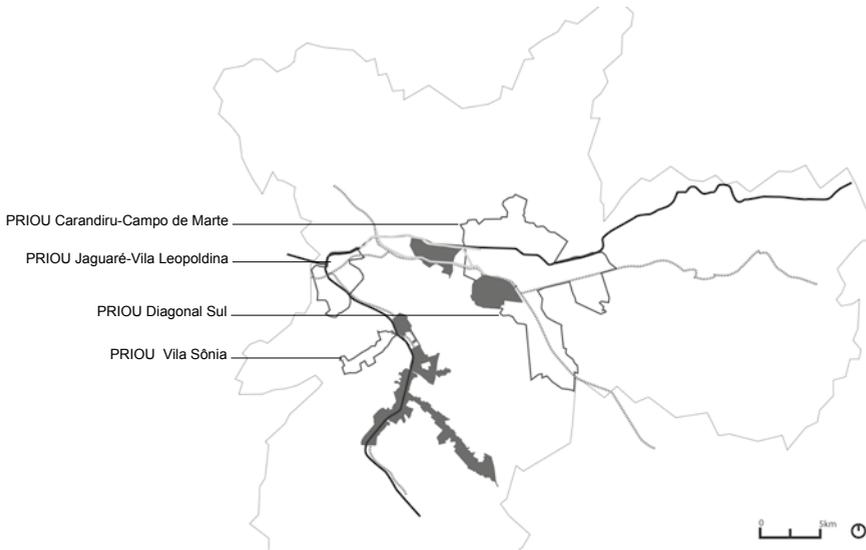


Figura 81. Esquema de las Operaciones Urbanas aprobadas entre 1995 y 2001, y las propuestas de PRIOU vistas entre 2001 y 2005. Fuente: Elaboración propia, 2016.

existentes, la creación de espacios públicos, el aumento de la oferta de transporte público de alta capacidad, la promoción de la vivienda social y recalificación de las estructuras ambientales, lo que somete a los intereses del mercado a “una serie [pública] de metas físico-territorial, ambientales y económicos, con un mayor potencial distributivo de agregación transformativa” (Ventas, 2005, s.p.).

En 2002, inmediatamente después de la aprobación del PIDE 2002-2012, se estableció un Sector de Proyectos Urbanos, dependiente de la Secretaría de Planificación (SEMPA), solicitado por el secretario Jorge Wilhelm, con el objetivo de, en un primer momento, analizar y revisar las operaciones urbanas en curso en la ciudad y después, desarrollar los estudios que subsidiarían las nuevas iniciativas de ley del Consorcio de Operación Urbana.

En cuanto a las operaciones en curso, Sales (2015) señala la importancia de reconocer las diferentes secciones de cada uno de estos territorios al concebir su revisión. Distintas secciones deberían estar sujetas a estrategias distintas, por lo que no debería haber una sola estrategia para áreas tan grandes, como había sucedido hasta entonces. Esta reflexión guió la revisión de las ou Faria Lima y ou Águas

Espraiadas, aprobada como un Consorcio de Operaciones Urbanas en 2004. El impacto de este período en la OU Água Branca se detallará en la siguiente sección de este capítulo.

Para las operaciones urbanas recientemente creadas, los Planes Referenciales para Intervenciones Urbanas (49) –PRIOU, por sus siglas en portugués– comenzaron a desarrollarse en la sección de proyectos urbanos en la SEMPLA, bajo la guía de Jorge Wilhelm y administrados por Magalhães (2005).

Al analizar la materialización de las operaciones en curso, el grupo alcanzó cierto consenso: hasta entonces las OU habían sido operaciones del sector inmobiliario y financiero, por lo que mostraban muy pocas preocupaciones con la calidad urbana, la urbanidad y el diseño urbano (SALES, 2015). Sales y Bernardini (2015) explican que el grupo buscó ejemplos extranjeros de proyectos urbanos implementados en Europa como referencias sobre cómo definir nuevos ámbitos para las OU propuestas, a la vez que enmarcaban espacios públicos y privados, rediseñaban el ámbito público, y valorizaban aceras, a la vez que definían pautas y parámetros con el objetivo de guiar el diseño de bloques (no solo de parcelas) para alcanzar una forma urbana general más cohesiva.

Los PRIOU deberían perfeccionar los perímetros de acción; proporcionar un análisis profundo de las características materiales, potenciales y limitantes de cada área; establecer pautas internas específicas y objetivos generales relacionados con la dinámica urbana local, prioridades para las intervenciones físicas y el stock de derechos de desarrollo que se ofrecerá: todas iniciativas basadas en una propuesta de diseño urbano.

El papel anticipatorio del diseño fue destacado por Sales (2005, s.p.) como la característica básica de un proyecto urbano según lo señalado por la literatura (Somekh; Campos, 2005; Secchi, 2006; Portas, 2011; Abascal, Bilbao, 2014).

De acuerdo con Sales (2015), la idea detrás de los PRIOU no era solo vender derechos de construcción, sino establecer una asociación público-privada efectiva, mediada por un diseño, definido por

objetivos transformadores precisos, aprovechando las oportunidades existentes. Para Bernardini (2015), el diseño inicial actuaría como un pacto entre los diferentes actores involucrados: el municipio, los desarrolladores y la sociedad civil.

Los planes consistían en las definiciones de intervenciones urbanas específicas, para ser ejecutadas por el poder público, en tierras públicas. Las tierras privadas debían ordenarse de acuerdo a normas específicas, definidas bloque por bloque, sobre la base de estudios de diseño urbano realizados por el municipio. Hubo un esfuerzo para garantizar la seguridad jurídica de tal iniciativa, lo que implica que se propusieron proyectos de ley que incorporaran directrices de diseño urbano.

Enviados a la cámara de la ciudad, fueron acompañados por dos anexos: uno que define la regulación específica y detallada para los bloques recién formados, que define el desarrollo de la tierra privada; el otro con los dibujos simplificados, que contienen las definiciones esenciales del diseño urbano para las transformaciones (Sales, 2015; Bernardini, 2015). Estos diseños fueron las pautas espaciales que se desarrollarían aún más mediante consultorías específicas y se transformarían en diseños técnicos.

En las definiciones de intervenciones públicas, hubo un gran esfuerzo para dar un paso más allá de una simple lista de mejoras viales, como lo hicieron las operaciones anteriores. Con respecto a la regulación del espacio privado, las acciones de derechos de construcción se definieron al unir el método tradicional de “áreas más probables a reurbanizar” (50) con el diseño urbano previsto definido por el sector, con parámetros para cada bloque de calles.

Aunque las inspiraciones se basaron en proyectos urbanos europeos, se establecieron los parámetros de densidad, ancho promedio del bloque, dimensiones del lote, estándares de altura del edificio, que además definían pautas para el futuro desarrollo inmobiliario al tener en cuenta los barrios que funcionan bien en la ciudad, que ya pasaron por un proceso de reurbanización y Verticalización, como Perdizes (Bernardini, 2015).





tos en reuniones locales en los submunicipios y enfrentaron una fuerte oposición de algunas asociaciones de vecinos y del ministerio público.

Sales y Bernardini (2015) señalaron que el diseño de esta escala intermedia era algo nuevo, a lo que el sector privado y los diseñadores tenían que adaptarse. Hubo ofertas para contratar los proyectos detallados, pero no estaba claro qué tan detalladas deberían entregarse las propuestas de diseño urbano.

Las PRIOU propuestas nunca se implementaron (51). Algunas fueron enviadas a la cámara de la ciudad por parte del municipio, pero se retiraron en los siguientes mandatos, ya que una vez que el mandato terminaba los intereses políticos habían cambiado (Ventas, 2015) (52). Desde la aprobación del Plan Maestro 2002 hasta su sustitución por el Plan Maestro 2014, ninguna (53) de las nuevas operaciones previstas fueron reguladas, lo que confirma la prevalencia de racionalidades de mercado que involucran a las operaciones urbanas hoy en día (Ferreira, 2003; Castro, 2006; Montandon, 2009b), lo cual refuerza la tesis de que São Paulo aún no ofrece un marco institucional adecuado para implementar un proyecto urbano legalmente enmarcado y culturalmente factible en nuestro contexto.

Maleronka (2015) enfatiza que estas experiencias de propuestas más diseñadas son vistas como un intento de materializar estrategias espaciales concretas, un reconocimiento al hecho de que solo la ley específica de las OU no es suficiente para definir y alcanzar ciertos resultados espaciales deseables. Tal empresa requiere un cierto grado de diseño urbano, especialmente en relación con el ámbito público de tales espacios urbanos, como el sistema de espacios abiertos, instalaciones de ciclismo, alineaciones de carreteras, micro-accesibilidad, división de parcelas amplias. Estos problemas, que tienen una gran influencia en la urbanidad de las áreas a ser transformadas, solo pueden resolverse a través de estrategias de diseño urbano.

A pesar de que no se implementó una nueva operación urbana, el Plan Maestro 2002-2012 reglamentó una nueva forma de financiamiento: las emisiones de los Certificados de Derechos de

Construcción –CEPAC, por sus siglas en portugués– que automatizarían las compensaciones financieras en el ámbito de los consorcios de operaciones urbanas, transformando las acciones de derecho de construcción de OU en el edificio de OU acciones de derechos en acciones de bolsa.

Este esquema financiero se concibió desde 1995 cuando se promulgó la OU Faria Lima; sin embargo, el uso de este sistema solo fue regulado por el Estatuto de la Ciudad de 2001 y el PIDE 2002-2012, bajo un escenario de financiamiento de la producción del espacio urbano por medio de cambios económicos, institucionales y regulatorios.

En 1997 se estructuró el Sistema Financiero Inmobiliario Federal (SFI) (54), que complementa el Sistema Financiero de Vivienda (SFH) (55) al permitir oportunidades y categorías de financiación diversificadas; ello aumenta la seguridad y la cartera disponible para inversiones inmobiliarias y financiación en el país, lo que a su vez facilita que los inmuebles capten inversores institucionales (como fondos de pensiones, compañías de seguros), además de que creen el mercado secundario de valores vinculados a bienes raíces transferibles, aliados a la regulación de la enajenación fiduciaria. En la práctica, de acuerdo con las categorías de Jacob (1961), permitió la expansión del dinero cataclísmico en las ciudades brasileñas.

A partir de 2005 comenzaron las ofertas públicas iniciales (OPI) por parte de las principales empresas inmobiliarias de la ciudad, con lo que se aprovecha una coyuntura que alió la ampliación de los fondos disponibles a un aumento de la demanda posibilitada por el crecimiento económico.

En São Paulo, esto coincidió con el establecimiento de nuevas políticas y normas de desarrollo urbano, como el PIDE 2002-2012, que reglamentó el CEPAC (Ley n.º 13.430/2002, artículo 146) y la ley de urbanismo (Ley n.º 13.885/2004), que definió FAR básicas y máximas para las diferentes zonas de la ciudad.

La regulación del cepac en São Paulo fue seguida por su instrucción de la Comisión Nacional de Valores Transferibles (56), el

órgano federal que regula y supervisa las operaciones de valores financieros en el país.

Santoro (2015) y Fernandes (2013) suman a la crítica de operaciones urbanas el análisis del impacto en el financiamiento del mercado inmobiliario en el país sus consecuencias para la producción espacial en São Paulo y, específicamente, bajo el marco de operaciones urbanas, en lo que Santoro llama “una imposición de la rentabilidad de la racionalidad del mercado de capitales a los proyectos urbanos” (Santoro, 2015: 1).

Esto reforzó lo que Castro (2006) señaló como la búsqueda de demandas más solventes al concebir tipologías en operaciones urbanas, que no solo necesitaban ser solventes, sino también tan rentables como la bolsa (Santoro, 2015).

Los CEPAC separaron permanentemente la compensación ofrecida por los beneficios de las empresas originales con las que estaban relacionados. La compensación se consagró en una transacción puramente financiera, que anticipa el dinero a los fondos operativos y permite inversiones iniciales del municipio en infraestructura; pero aumenta el precio de la empresa inmobiliaria (bajo la óptica de los desarrolladores), lo cual impacta en el rango de tipologías ofertadas.

Según Santoro (2015), la fragilidad de las estrategias de diseño urbano es enfatizada por este esquema que deshabilita la existencia de un urbanismo proposicional, a la vez que define nuevas parcelas, abre calles, dona áreas públicas y construye viviendas sociales. En lugar de este urbanismo proposicional, la tipología de los condominios es lo que este esquema ha materializado.

En cuanto al financiamiento del sistema, Fernandes (2013) acuñó el término “urbanismo corporativo”, asociándolo con la noción de “ciudad corporativa”, de Milton Santo. El autor explica cómo el modelado financiero ha dado forma al desarrollo urbano, produce nuevas centralidades terciarias, nuevas ciudades o extensiones de ciudades y todo tipo de comunidades cerradas, en las que la agenda es urbana y urbanística debido a su escala; no obstante, son eminentemente privadas, y el diseño está bajo la influencia y las restriccio-



▲  
Figura 84. PRIOU Plan  
de Vila Leopoldina.

Fuente: PMSP, Sale,  
2005.

Figura 85. PRIOU Plan  
de Campo de Marte.

Fuente: PMSP, Sale,  
2005.



nes impuestas por las ganancias, lo que enmarca un nuevo orden urbanístico. Volveremos a este concepto en el siguiente capítulo.

Fernandes (2013) y Santoro (2015) añaden importantes interpretaciones y elementos a las críticas sobre las operaciones urbanas, pero ignoran el hecho de que tal urbanismo proposicional, enmarcado por Santoro, muy rara vez ocurrió en la ciudad, a pesar de varios intentos. Las comunidades cerradas, señaladas por ambos autores como consecuencia del financiamiento, ya existían y estaban extendiéndose en la ciudad desde la década de 1970, mucho antes del financiamiento del sistema. Además, la tipología contemporánea de comunidades cerradas se materializa también fuera de los límites de las operaciones urbanas, confiando no solo en los CEPAC sino en otros tipos de estrategias de “Tierra Creada” [*Solo Criado*], como *Ou-torga Onerosa*, que se mostrará en la siguiente sección, pero también sin utilizar ningún otro instrumento urbanístico aparte de las regulaciones de urbanismo y las FAR básicas.

La operación urbana más rentable hasta la fecha, *OU Faria Lima*, se revisó en 2004, no solo para adecuar sus directrices al Estatuto de la Ciudad y al PIDE 2002-2012, sino también para utilizar al CEPAC como su modelo financiero. El COU *Águas Espraiadas* se promulgó en 2001, que reguló el CEPAC como modo de compensación financiera; sin embargo, la primera subasta de este se realizó en 2004 (57).

Como señalan Maleronka (2010) y Nobre (2015), estas operaciones fueron la operación con mayor éxito financiero, no solo debido a su ubicación privilegiada y de alto valor, sino especialmente debido a la aceptación del CEPAC entre los desarrolladores de bienes raíces.

#### Tierra Creada Generalizada [Solo Criado]

El PIDE 2002-2012 también reglamentó un mecanismo generalizado de Concesión de Derechos de Construcción: Outorga Onerosa do Direito de Construir-OODC 58.

La OODC se definió en el Estatuto de la Ciudad como el instrumento urbanístico concebido para aplicar el concepto de “Tierra Creada” [*Solo Criado*]. El plan definió una diferencia entre los parámetros básicos y máximo del Área de Relación de Suelo (FAR), lo que permite a los desarrolladores comprar derechos de construcción adicionales en áreas consolidadas de la ciudad con la infraestructura adecuada.

La OODC ofreció el beneficio de aumentar los derechos de construcción (FAR aplicada) al exigir una compensación financiera para tal fin, creando un fondo con un propósito similar al previsto en el Plan Maestro de 1991. Tan pronto como se definió la regulación municipal para este instrumento (Decreto n.º 43.232/2003), entró en la rutina burocrática del municipio, tras lo cual se convirtió en autoaplicable y creó el fondo de desarrollo urbano (FUNDURB), que financia intervenciones en toda la ciudad.

Wilheim (2003) explicó que era esencial unirse a los esfuerzos públicos y privados para materializar la ciudad, para así relacionar adecuadamente las acciones y los intereses de ambas esferas. Bajo este argumento, la regulación y la concesión de los derechos de construcción fueron una forma de establecer asociaciones proactivas con los actores privados que actuaban en la ciudad, lo que creó reglas para la contribución de los interesados privados para los beneficios públicos.

La crítica de la OODC se basa en argumentos similares a los que critican las operaciones urbanas, el hecho de que representa excepciones a los parámetros de urbanización, favoreciendo al mercado, sin embargo, todavía hay pocos estudios sobre qué y cómo se ha materializado este instrumento. Maleronka (2010), Furtado (2013) y Nobre (2015) ofrecen algunas ideas.

En una revisión conceptual del instrumento confrontado con su aplicación en São Paulo, Maleronka y Furtado (2013) aclararon algunos aspectos enfatizados por los críticos: por un lado, la OODC no promueve la densificación o usos específicos. Es un instrumento sometido por la urbanización. Las regulaciones de urbanización definen las FAR máximas y mínimas, orientadas por el PIDE, así como los usos y parámetros que califican espacialmente el concepto de la función social de la propiedad. En este sentido, la OODC no ofrece excepciones a la normativa vigente, tal como se entiende en sentido común, ya que actúa materializando la densidad constructiva definida por la ley de urbanización.

Por el otro, la OODC no causa valorización, capta la valorización, ya que, al comparar los nuevos desarrollos construidos en la ciudad utilizando este instrumento junto con un grupo de control (desarrollos fuera de las áreas de la OODC), no hubo diferencia entre los precios de la unidad de vivienda.

Considerando a la OODC como un instrumento de financiamiento, Nobre (2015) señala que la cantidad de recursos recaudados por la OODC es inferior a lo recaudado por las OU en los últimos diez años y es aplicable al 98% del territorio de la ciudad, mientras que las OU concentran las inversiones en el restante 2%. Sin embargo, Maleronka y Furtado (2013) señalan que en unos pocos años la OODC ha recaudado una cantidad significativa de dinero si se compara con el presupuesto municipal representado por el impuesto sobre la propiedad.

Una de las ventajas de las OODC como esquemas de financiamiento es que, dado que configuran un recurso extrapresupuestario, se pueden aplicar a intervenciones que nunca se priorizarían

(Maleronka; Furtado, 2013), pero los datos muestran que la aplicación de los fondos se concentró, al igual que en las OU, en las mejoras de la infraestructura vial (Nobre, 2015).

Considerando a las OODC como habilitadoras de la densificación constructiva –aumentando las densidades de construcción en ciertas áreas–, Maleronka (2010) menciona la proliferación de empresas en la ciudad y aplica tipologías muy similares a las observados en las OU, mientras que Nobre percibe cierta concentración a lo largo de la cinta de caminos, a la vez que promueve transformaciones en los vacíos urbanos creados por la disminución de los usos industriales en la ciudad, y ensambla una amplia gama de parcelas de gran escala vacantes y poco utilizadas. Es interesante destacar que estas áreas, que materializan parcela por parcela bajo las OODC y los parámetros de urbanización, coinciden con lo que fue previsto, pero nunca promulgado, por las operaciones urbanas del PIDE 2002-2012.

Es consensuado que existen discrepancias entre las aplicaciones de las OODC y los conceptos iniciales. También existen limitaciones para su uso en el ámbito de las ciudades brasileñas.

Considerando la forma en que se introdujeron estos instrumentos en São Paulo, en un contexto de expansión económica y cambios en los lineamientos de uso y ocupación de tierras y las FAR, Maleronka (2015) explica que, en la mayoría de los casos en toda la ciudad, hubo un aumento sustancial en las FAR permitidas con respecto a la definición de estándares básicos y máximos. En realidad, el PIDE 2002-2012 incrementó los derechos de desarrollo en toda la ciudad, incluso si hubo una disminución en algunas áreas si solo se considerara la FAR básico.

Este detalle, aliado a la “liberación” de áreas anteriormente clasificadas como industriales, creó una gran cantidad de oportunidades de desarrollo extendidas por toda la ciudad, coincidentemente al borde de un período de enorme crecimiento económico. Rápidamente, el mercado se adaptó, utilizando las OODC como medio para alcanzar densidades de construcción más altas (Maleronka, 2015).

Maleronka (2015) explica que las existencias de acciones de derechos de construcción se calcularon de acuerdo con las tendencias de mercado basadas en los diez años anteriores y no según el potencial de transformación de cada vecindario, lo que también puede considerarse una desviación del concepto inicial de instrumento de Tierra Creada. Las áreas centrales ofrecían existencias muy limitadas porque hasta entonces no había suficiente actividad inmobiliaria en estas áreas. Por lo tanto, argumenta, esto dio como resultado una oportunidad perdida para repoblar áreas centrales, como Belém, área en la que las acciones de construcción llegaron a su fin con relativa rapidez.

De esta manera, se puede reflexionar sobre el hecho de que, de manera similar a la operación urbana, la regulación de la OODC debe combinarse con una visión más amplia del desarrollo de la ciudad, y se centró en transformaciones futuras deseables en lugar de mirar atrás a las tendencias de desarrollo pasadas.

Al comparar las OODC y las OU, Maleronka (2010) expone las similitudes de lo que materializan, no solo en términos de tipologías, sino también en términos de tejido urbano –cuando la reurbanización se concentra espontáneamente en la racionalidad de localización del mercado real– ya que en la práctica ambos instrumentos aplican el concepto *Solo Criado* [*Terra Creada*], que ofrece derechos de construcción a cambio de compensaciones financieras, lo que permite mayores densidades de construcción e intervenciones estatales de financiamiento. La única diferencia, pero esencial, se basa en el cálculo de las compensaciones financieras y su gestión.

Sin embargo, a pesar de materializar tipologías similares, Maleronka (2015) reconoce un papel articulador reciente e incipiente de las operaciones urbanas, que debe ser enfatizado y desarrollado. Las experiencias mencionadas por el autor muestran que es posible concentrar la oferta de bienes raíces y movilizar recursos a áreas específicas, para invertir en lograr un sentido operacional o propuesta de urbanismo, como lo enmarcado por Santoro (2015).

Debido al carácter presupuestario adicional de sus fondos, puede haber una coordinación de diferentes secretarías hacia objetivos comunes dentro de una operación, lo que permite que las diferentes secretarías piensen y actúen juntas hacia objetivos e intervenciones específicas, guiadas por acciones intersectoriales financiadas por las operaciones. El resultado y la velocidad de los cambios distan mucho de ser ideales, enfatiza Maleronka (2015), pero las operaciones lentamente están asumiendo un papel diferente al incorporar viviendas sociales, espacios públicos y abiertos e intervenciones de diseño urbano puntuales (59), especialmente si se compara con la forma en que el resto de la ciudad se materializa y cómo tales intervenciones puntuales no se coordinan interdisciplinariamente en otras regiones de la ciudad (60).

La comparación entre OU y OODC enfatiza la necesidad de revisar la operación urbana como el marco legal para promover proyectos urbanos, responsables de cambios estructurales definidos, desencadenados por intervenciones locales enmarcadas por Maleronka (2010) como oportunidades para enfrentar ciertas demandas de la ciudad contemporánea. Ello responde a problemas urbanos urgentes, que abordan accesibilidad y vivienda, a la vez que establecen prioridades que surgen del diálogo entre plan y proyecto en un proceso de retroalimentación. Así, presentan intenciones claras para la ciudad, traducidas en estrategias de diseño urbano, en un proceso liderado por el Estado que cuenta con la cooperación de la iniciativa privada y que contempla el proceso participativo en su concepción pero también en la gestión.

La materialización de una unidad organizativa debe estar respaldada por una predefinición del resultado espacial, es decir un diseño para evitar la cooptación de dicho instrumento por racionalidades inmobiliarias y procesos especulativos, un riesgo intrínseco de cualquier regulación.

La siguiente sección presentará la experiencia de la OUAB, bajo este pensamiento con respecto a los roles de las operaciones urbanas y el diseño urbano en la materialización de la ciudad.

## OPERACIONES URBANAS Y EL URBANISMO CONDICIONAL

La sección anterior reveló el camino por el cual el concepto de operaciones urbanas se desarrolló en el contexto de São Paulo. Esta sección explorará la historia de la Operación Urbana Água Branca y contemplará las dos versiones de su ley de Operación –OUAB (Água Branca Urban Operation) y el OUCAB (Consorcio de Operación Urbana de Água Branca)–, que es el instrumento necesario para enmarcar institucionalmente los proyectos urbanos de la ciudad.

Esta sección también presentará los intentos consecutivos por implementar estrategias de diseño urbano en las operaciones urbanas, dentro del contexto de la OUAB. Finalmente, presentaremos su materialización y resultado espacial, lo cual significa la forma materializada bajo la lente de su norma.

### Operación Urbana Água Branca - OUAB

Esta sección presentará la Operación Urbana Água Branca bajo una perspectiva histórica, para revelar sus intenciones y métodos.

Después de la secuencia de planes y proyectos no realizados a lo largo del siglo XX, expuestos brevemente en el capítulo anterior, el área entre Lapa y Barra Funda, al norte del ferrocarril, fue clasificada como industrial en el Plan Maestro de Desarrollo Integral (PDDI, por sus siglas en portugués) (1971) y en su posterior regulación de uso de suelo (1972). Del Plan Maestro (PD, por sus siglas en portugués) 1985-2000 –que no fue aprobado–, esta área pasa a ser citada como una posible nueva centralidad, dadas las características de su ocupación y la disminución de la actividad industrial en todo el estado.

Como se mencionó en las secciones anteriores, el PD 1985-2000 propuso por primera vez las operaciones urbanas en la ciudad, como solución a las intervenciones indirectas del estado en procesos de redesarrollo urbano.

El perímetro de Barra Funda fue definido como una operación urbana, un objeto de reestructuración urbana a través de inversión privada. Pese a los intentos de redesarrollo a través de los instrumentos contenidos en los PD 1985-2000 y 1988, la primera propuesta

concebida por el municipio y el Concejo Municipal promulgada para la transformación de la llanura aluvial fue la Operação Urbana Água Branca (OUAB).

OUAB se definió como una regulación urbana que ofrecería incentivos a los desarrolladores inmobiliarios, impulsando la ocupación del área y, en consecuencia, su reurbanización.

Aunque no incluyó todo el sitio, OUAB fue el primer intento contemporáneo en inducir su reurbanización, se centró en los cambios de dinámica urbana, de manera que ocupa sus muchos y grandes terrenos baldíos y ayuda en la reconversión industrial ya en curso.

Concebida por el municipio a principios de la década de 1990, el alcalde Paulo Maluf (1993-1997, PDS) envió el proyecto de ley (PL 0545/93) a la cámara de la ciudad en 1993 y se promulgó en 1995 (61).

El perímetro de OUAB sumó hasta 487 ha dividido en cinco sectores de uso mixto, con un programa de desarrollo basado en la concesión de incentivos y amnistías para promover el redesarrollo llevado a cabo por el sector privado, obtenido a través de una serie de compensaciones, lo cual permitiría el municipio mejorar su infraestructura local.

Los beneficios ofrecidos fueron: (I) modificación de parámetros y características de parcelación, uso y ocupación de la tierra y su subsuelo, así como modificación de las normas de construcción; (II) concesión onerosa de espacio aéreo o subterráneo, salvaguardando el interés público; (III) regularización de construcciones existentes, renovaciones o ampliaciones hechas en desacuerdo con las regulaciones actuales.

Se creó un repertorio total de 1 200 000 m<sup>2</sup> de derechos de construcción adicionales para lograr la transformación deseada, de los cuales 3 000 000 m<sup>2</sup> se reservaron para desarrollos residenciales y 900 000 m<sup>2</sup> para uso de suelo no residencial, los cuales se distribuirían a lo largo de los cinco subsectores de la operación.

Al enfocarse en la reurbanización mediante empresas inmobiliarias, la operación solo debería finalizar una vez que el mercado haya adquirido todo el repertorio de derechos de construcción.

La operación se concibió como un conjunto integrado de acciones que apuntaban a un desarrollo equilibrado del área, mejoras de infraestructura y medioambientales y una valorización del paisaje urbano (PMSP, 1995). Sería coordinado por EMURB, la Compañía Municipal de Urbanización (62), que podría actuar directamente para materializar los objetivos de la operación (PMSP, 1995- Art.I, § 3).

Los objetivos eran ocupar las parcelas vacías existentes, generar empleos, restaurar el patrimonio industrial existente y aumentar la densidad, para así aprovechar el interés de los agentes inmobiliarios en la parte sur del ferrocarril e impulsar la ocupación del área norte del perímetro de la Operación, entre el río y el ferrocarril.

Como objetivos específicos, la operación pretendía ampliar la oferta de espacios públicos, equipos colectivos y fomentar la ocupación de áreas vacías y subutilizadas.

Como método para lograr estos objetivos, la operación estableció un programa de intervenciones y mejoras de infraestructura –relacionadas con el drenaje y el sistema vial– y determinó la parcelación obligatoria de las parcelas existentes de gran escala. Sin embargo, estas directrices no fueron seguidas por estrategias claras de diseño urbano, como se muestra en la figura 86.

Como se señaló en la sección anterior, al mismo tiempo, OU Faria Lima se lanzó en una zona más dinámica de la ciudad. Batalini (2015) explica que la relativa simplicidad de la ley OUAB se debe al hecho de que nunca ha sido el enfoque principal de la municipalidad. Fue diseñada para aprovechar una oportunidad de mercado existente, pero la mayor parte de la atención del municipio se centró en la operación con más posibilidades de recaudar una mayor cantidad de fondos, ubicados en un área más dinámica.

El conjunto de acciones propuestas por OUAB fueron:

1. Ampliación de carretera en la avenida Francisco Matarazzo y la calle Tagipurú (50 m de ancho, 120 m de largo);
2. Ampliación de la Avenida Radial Norte (Avenida Gustav Willi Borghoff) desde la Estación Barra Funda hasta la avenida Santa Marina (20 m de ancho y 870 m de largo);

3. Ampliación de la avenida José de Nelo Lorenzo hacia el sur, entre la avenida Marquês de São Vicente y la calle mencionada en el ítem anterior (20 m de ancho y 900 m de largo)
4. Ampliación de la calle Mario de Andrade hasta la calle Carijó (18 m de ancho y 2 000 m de largo)
5. Paso sobre la Avenida Santa Marina, 300 m de extensión, sobre el ferrocarril
6. Construcción de puente sobre el río Tietê, como continuación de las avenidas Água Preta/Pompéia
7. Pavimento e infraestructura de la avenida José Nelo Lorenzon, (26 m de ancho y 870 m de largo) y de la calle Quirinos Santos (24 m de ancho y 800 m de largo)
8. Pavimento y parcelación del área 2A (73 700 m<sup>2</sup>), área secundaria 2B (245 000 m<sup>2</sup>) y parte del área secundaria 5 (aproximadamente 235 000 m<sup>2</sup>)
9. Pavimentación y parcelación de los bloques 110 y 122 del sector 019 (73 000 m<sup>2</sup>) y parte del bloque 034 del sector 197 (aproximadamente 235 000 m<sup>2</sup>), reservando el 20 % del área para sistema vial y el 20 % para áreas verdes;
10. Ampliación de aceras y nuevas áreas de estacionamiento en las avenidas Tomás Edison, Dr. Mysés Kohen y Roberto Bosh (18 000 m<sup>2</sup>).
11. Elaboración de diagnóstico e implementación de macro y microdrenaje en el área, para implementar intervenciones fuera del perímetro de la Operación, de ser necesario
12. Diseño, construcción y financiamiento de 630 unidades de vivienda social para los habitantes de barrios marginales de la zona
13. Diseño, construcción y financiación de edificio en Quadra 122, sector 019, para fines institucionales de administración directa o indirecta, en terrenos públicos (PMSB, 1995 - Anexo 1: Quadro de Obras)

Como se ve en la figura 87, no hay una suma cohesiva aparente y las intervenciones no forman una propuesta de estructura espacial.

Además de las pautas de parcelación, las cuales no fueron diseñadas, el conjunto de acciones es una secuencia de ajustes a pequeña escala de la forma existente, y se centra principalmente en el sistema de carreteras.

Los lineamientos espaciales de OAUB relacionados con la mejora de los estándares ambientales y del paisaje se relacionan con el drenaje, promover la densificación, crear espacios cívicos, reubicar a los residentes de asentamientos informales en viviendas sociales, mejorar la red de transporte público existente, rediseñar la fragmentada red vial local existente y redefinir el sistema de drenaje.

Como se explicó en la sección anterior, tales operaciones involucraron la oferta de beneficios a cambio de compensaciones. En OUAB había tres formas de compensación: (a) basado en financiamiento, calculado de acuerdo al valor de la tierra de las parcelas en cuestión; (b) basado en la propiedad, en el cual la inmobiliaria ofrecería al municipio las propiedades inmobiliarias del municipio el mismo valor que los beneficios; (c) basado en construcción, en el cual las inmobiliarias podían construir las intervenciones urbanas en el espacio público, previstas en el programa de la operación.

Simultáneamente, como una estrategia para hacer posible la restauración del patrimonio industrial en el área, también se definió un instrumento de mecanismos de transferencia de derechos de construcción, como parte de las acciones previstas en el OUAB.

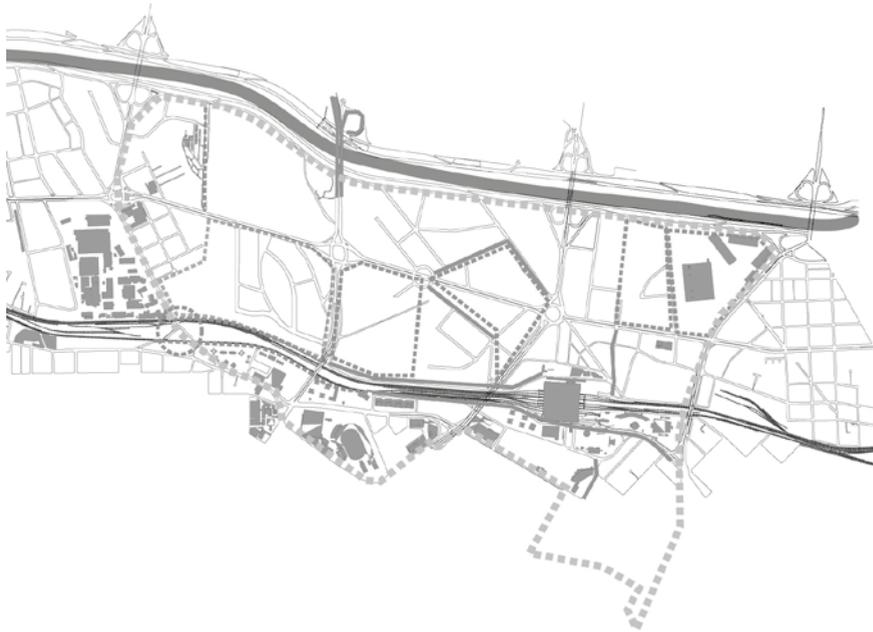
Los fondos recaudados, al ofrecer derechos de construcción adicionales a desarrollos inmobiliarios propuestos en el área, financiarían el conjunto de acciones previstas por el municipio y coordinadas por EMURB. Estos nuevos desarrollos también materializarían la meta de aumentar la densidad y guiar la ocupación de abundante tierra no parcelada en el área.

Bartalini (2015) destaca que esta operación es parte del conjunto previsto en la década de 1990, con el objetivo de hacer que el área sea más atractiva para el mercado inmobiliario, como medio para generar fondos. La disponibilidad en el área fue vista como un aspecto atractivo para la reurbanización, por lo que la operación se

concebido para complacer al mercado; así, se aprovechó la vacante como un potencial para la reurbanización, y ofrecían lo que el mercado demandaba: una nueva frontera para el desarrollo. La regulación fue concebida para atraer a los desarrolladores a este sitio, en lugar de otros sitios en la ciudad, con el objetivo de captar fondos a través del desarrollo urbano, no para el desarrollo urbano. De acuerdo con esta lógica, inducir la actividad inmobiliaria en el área se convirtió en el objetivo final y no en el medio para lograr transformaciones estructurales más amplias.

Bartalini (2015) y Maleronka (2015) explican que en principio la operación se concibió como una alternativa al rápido desarrollo de la región de Berrini, ubicada en la región suroeste de la ciudad. Água Branca y Barra Funda se consideraron más adecuadas para dicho desarrollo, ya que se trataba de barrios con mejor infraestructura y ubicados más cerca del centro. Por lo tanto, la ciudad visualizó una nueva centralidad terciaria alrededor de la estación Barra Funda.

Figura 86. 1995- Espacialización del conjunto de acciones e intervenciones propuestas por la Operación Urbana Água Branca. Fuente: Elaboración propia, 2016.



La elección de promover el área llega como una oportunidad representada por un desarrollo a gran escala de catorce torres corporativas propuestas en un antiguo emplazamiento industrial, entre avenida Matarazzo y la rama sur del ferrocarril.

Bernardini (2015) y Sales (2015) aclaran sobre esa oportunidad. A principios de la década de 1990, se desarrollaron políticas patrimoniales orientadas a la clasificación de las instalaciones industriales restantes del siglo XIX y principios del XX. La clasificación del patrimonio desencadenó procesos especulativos en toda la ciudad, y el área no fue una excepción. Los propietarios, a través de *Operações Interligadas*, propusieron desarrollar antiguas parcelas industriales en el área.

Bernardini explica que dos propuestas muy similares de *Operação Interligada* se presentaron en el mismo período, en ubicaciones muy próximas. Una fue negociada, aceptada y se convirtió en el West Plaza Mall en la avenida Francisco Matarazzo.

La otra fue inicialmente concebida como un desarrollo comercial similar en una de las antiguas fábricas vacías de Matarazzo. Usando el terreno donde alguna vez estuvo la fábrica de Matarazzo, un edificio que sería incluido como patrimonio y que fue demolido en el mismo período (Bernardini, 2015). Eventualmente, se transformó en una propuesta corporativa de gran escala, lo que provocó que la municipalidad ampliara su operación en el área.

Esto también explica por qué el stock de derechos de construcción estaba mucho más concentrado en actividades no residenciales (Bernardini, 2015; Sales, 2015). Había la impresión de que este primer desarrollo corporativo atraería a otros, en un proceso similar a lo que estaba sucediendo espontáneamente en el área de Berrini. Sin embargo, este deseo no se materializó.

Al combinar la oportunidad representada por un interés del mercado y las intenciones más amplias preestablecidas por el municipio desde 1985, se lanzó la operación.

Bernardini enfatiza la simplicidad de la ley de operación, “hecha por abogados, no urbanistas” (Bernardini, 2015-sp), cuando

se compara con la otra propuesta simultánea, OU Faria Lima, que fue más elaborada en términos de su esquema financiero, objetivos, grupo de proyectos y estrategias espaciales, a pesar de las críticas sobre su materialización.

OUAB fue concebido para permitir nuevos usos, derechos de construcción adicionales, entre otros; pero no para enmarcar o definir una nueva materialización. En la práctica, la OU amplió los derechos de desarrollo, sin definir sus resultados materiales.

Bajo el alcance de la Operación Urbana Água Branca, los accionistas privados (propietarios e inmobiliarias) interesados en el área podrían participar en licitaciones específicas promovidas por EMURB o requerir espontáneamente autorización para cambiar las características establecidas de parcelación, uso del suelo y parámetros de ocupación (63) (en ese momento regulado por la ley de urbanismo de 1972), adquirir concesiones aéreas y subterráneas, derechos para construir en áreas públicas, incluyendo áreas anormales ocupadas (64) y llevar a cabo expropiaciones para dar lugar a nuevas iniciativas de bienes raíces (65).

El análisis y aprobación de cada solicitud debe realizarse por una cámara técnica, compuesta por varios secretarios municipales coordinados por EMURB. Si se acepta, el municipio estableció una compensación financiera. La compensación compuso un fondo administrado por una comisión, compuesta por siete miembros del poder municipal, nombrados por el alcalde (PMSP, 1995).

El procedimiento de aprobación pasó por varios pasos. Una cámara técnica compuesta por varias secretarías sectoriales y coordinada por EMURB aprobó aspectos urbanísticos. Una vez aprobado, pasaría por una Comisión Jurídica (CTLU), la cual emitió un certificado con el cual el desarrollador podría pasar por el proceso de aprobación normal, en ese entonces en la Secretaría de Vivienda (SEHAB).

Ávila (2015) aclara las dificultades de administrar la operación. Muy simplificada, la ley no proporcionaba un plan detallado sobre cómo abordar el conjunto de acciones que preveía y, lo que es

más importante, no hacía hincapié en las relaciones y responsabilidades de los diferentes sectores involucrados. Los siguientes mandatos de la administración pública evitaron enfrentar acciones complicadas y dudosas. Un claro ejemplo son las directrices que abordan la urbanización (parcelación y pavimentación) de parcelas de gran escala, que suman más de 500 ha. Como la ley no especificaba si el municipio o los propietarios de la tierra eran responsables de parcelar la tierra, el proyecto no se llevó a cabo.

Otro problema que complicó la gestión de OUAB fue el hecho de que la ley no especificaba los parámetros de uso de suelo y ocupación para esta área, indicando qué usos se permitían, los estándares máximos de FAR, contratiempos, entre otras definiciones. La ley permitía excepciones pero no especificaba límites a estas excepciones.

El concepto de su gestión se basó en la dinámica *Operações Interligadas*. Un FAR máximo de 4 fue adoptado informalmente hasta la aprobación de la ley de urbanización en 2004. La definición de compensación financiera también fue problemática. El desarrollador debía presentar dos evaluaciones y su estimativa no siempre fue aprobada por el tribunal de auditoría del estado.

No es posible analizar la materialización de OUAB sin tener en cuenta la serie de eventos que tuvo un impacto profundo tanto en la adherencia privada como en las pautas espaciales de la operación.

En 2001, São Paulo preparó su solicitud para ser sede de los Juegos Olímpicos de 2012, presentando el sitio como la Villa Olímpica. En 2004, se lanzó una competencia llamada Bairro Novo para cumplir el objetivo de guiar la asignación de parcelas de gran escala infrautilizadas existentes en el área. En 2006, después de una subasta, una gran parcela perteneciente a Telefónica (la privatizada Telesp, antigua compañía telefónica estatal) finalmente fue adquirida por Tecnisa, uno de los principales desarrolladores inmobiliarios de la ciudad, el cual se encargaría de determinar su parcelación.

Impulsado por la venta de la parcela de Telefónica, acompañada por el dinamismo recién descubierto del mercado inmobiliario y

aprovechando la Concesión Urbana en la ciudad, EMURB comenzó a preparar una nueva propuesta para la OUAB del 2007 en adelante.

Finalmente, se realizaron ajustes institucionales. En 2009, SEMPLA, la Secretaría de Planificación se dividió en dos. Una parte se hizo responsable de la Planificación Financiera de la ciudad, con el mismo nombre, y las responsabilidades de Desarrollo Urbano y Planificación Urbana se pasaron a la Secretaría de Desarrollo Urbano (SMDU).

Este cambio fue seguido por el desmantelamiento de EMURB, la autarquía pública responsable de la planificación y gestión de las operaciones urbanas en la ciudad. Sus principales responsabilidades se dividieron en dos empresas públicas de nueva creación: SPUrbanismo y SPObras. El primero asumió la responsabilidad de administrar las operaciones urbanas aprobadas y desarrollar lineamientos para la revisión de la Operación y preparación de una nueva propuesta de diseño urbano para el área (Proyecto de Ley n.º 505/12), que culminó con la aprobación del Consorcio de Operación Urbana Agua Branca-OUAB, en diciembre de 2013 (Ley n.º 15.893/2013). En la actualidad, las atribuciones de SPUrbanismo son para administrar las operaciones urbanas en curso, mientras que SMDU es responsable de concebir y establecer lineamientos para los OUC en la ciudad.

Sales (2015) señala que este cambio institucional podría haber disminuido los roles de articulación presentes en el antiguo EMURB. Cuando fue concebida por Jorge Wilhelm en la década de 1970, EMURB iba a ser una empresa pública de urbanización, directamente responsable de la planificación y ejecución de intervenciones urbanas en diversas escalas. Con la división, no solo EMURB perdió su división de construcción, sino que también se convirtió sencillamente en una empresa de gestión de la economía mixta, que durante algún tiempo asumió el papel de concebir operaciones y proyectos urbanos, un rol que originalmente era responsabilidad de SEMPLA. La Operación Urbana Consorciada Agua Branca (66) (OUAB) fue concebida por SPUrbanismo en este período.

Esta secuencia de eventos se abordará en las siguientes secciones.

### ESTRATEGIAS DE DISEÑO URBANO PARA OUAB

Como se mencionó en la sección anterior, después de 2001, con las discusiones del nuevo plan estratégico para ser aprobado el año siguiente, se trazaron nuevos lineamientos en las operaciones urbanas existentes. Según Magalhaes (2005), se hizo necesario adecuar los objetivos y métodos utilizados en la operación urbana en curso al nuevo eje de desarrollo previsto en la Operación Urbana Diagonal Norte-Água Branca-Centro-Diagonal Sul, enredando a toda la figura industrial en torno el ferrocarril histórico.

Los grupos intersecretariales (GTI) se definieron, coordinados por SEMPLA bajo la guía del urbanista Jorge Wilhelm, con la misión de establecer análisis crítico y estrategias de diseño urbano preliminares para las operaciones (SALES, 2005; 2015b).

La comisión se dividió de acuerdo al estado de las operaciones.

Mientras algunos analizaban los sitios, los potenciales y las oportunidades para las nuevas operaciones, comisiones especiales fueron establecidas para analizar las operaciones existentes, sus logros y sus problemas, a fin de proponer nuevas directrices para su desarrollo.

En el caso de OUAB, el grupo tuvo como guía principal la definición de parcelación de terrenos grandes con el fin de establecer su uso mixto y asegurar la fluidez del tráfico local, de lo que destacaba la práctica histórica de fragmentación en malla. Para ello, se han tenido en el diseño los elementos que aseguraran el logro de objetivos colectivos.

Magalhães (2005) enumera los trabajos realizados por el grupo (67) para así poder analizar el resultado de la OUAB que combina la investigación basada en bienes raíces, economías y morfologías urbanas que caracterizan el área y apoyan las pautas para ser usadas en futuras estrategias de diseño urbano, en lo que utilizan el ferrocarril como eje referencial, y define (1) la articulación del área con otras centralidades, (2) la conexión del sitio con el río Tietê. Así, se establece un programa de acuerdo con el potencial de la región como un uso mixto del área de reurbanización y destacando la parcelación

obligatoria de tierras como el principal instrumento de planificación para hacer frente a la estructura de tierra existente en el sitio.

Estas fueron las pautas utilizadas en los proyectos desarrollados para esta área, presentados del modo siguiente.

Un evento como elemento disparador: el proyecto olímpico

La primera propuesta de diseño urbano contemporáneo para el sitio fue parte del proyecto olímpico de Paulo Mendes da Rocha, encargado por el municipio y diseñado en 2002. La ciudad de São Paulo, bajo el mando de la alcalde Suplicy (2001-2004, PT) y teniendo al arquitecto Jorge Wilhelm como secretario de planificación, aprobó una amplia revisión de sus políticas urbanas.

Había una ambición de elevar el estatus internacional de la ciudad (Vital, 2012), que se basaba en la experiencia internacional de proyectos urbanos. Aprovechaba grandes eventos para atraer el crecimiento y las inversiones a la ciudad y combinando intervenciones dirigidas por el Gobierno, habilitadas a través de asociaciones con el sector privado (Bernardini, 2015). Para el 2002, las ciudades debían aplicar para ser sede de los Juegos Olímpicos de 2012 y el municipio contrató a Paulo Mendes da Rocha (69) para desarrollar el plan maestro del Sitio Olímpico (Andrade Neto, 2006).

Paulo Mendes y su equipo desarrollaron una propuesta para extender las instalaciones olímpicas a través de las llanuras aluviales de los ríos Pinheiros y Tietê, activando los sitios infrautilizados con transporte público, de modo que una porción más amplia de la ciudad pudiera beneficiarse del legado de este evento (Vital, 2012). Los principales ríos existentes –Pinheiros y Tietê–, y sus afluentes se utilizaron como elementos estructurales, aprovechando la infraestructura ya colocada en sus llanuras aluviales.

Los terrenos de gran escala no parcelados dentro de OUAB fueron elegidas para albergar la Villa Olímpica y el estadio principal fue diseñado por Paulo Mendes da Rocha, en cooperación con MMBB Architects.

El proyecto, compuesto por veinticinco bloques, contenía dos edificios similares a cuchillas. De ellos, cada uno establecía una rejilla compuesta por un conjunto de 47 cuadras de construcción residencial, enmarcado por dos canales norte-sur que conectan el río Tietê con la figura del ferrocarril; esto último para recibir un canal este-oeste para controlar inundaciones.

Las principales instalaciones públicas se colocaron unidas a la figura del ferrocarril, lo que creaba al mismo tiempo espacios comunes y cívicos y nuevos pasos peatonales, a la vez que conectaba los lados sur y norte del ferrocarril.

Para habilitar estas transformaciones y debido a su excepcionalidad, el alcalde Suplicy ha determinado un decreto de utilidad pública en estas parcelas, que debería estar sujeto a expropiación obligatoria, válido por cinco años (Bartalini, 2015).

En una disputa interna, São Paulo perdió la competencia a Río de Janeiro, el cual también fue descalificado en la competencia internacional en los años siguientes. La propuesta de Paulo Mendes para el área perdió su razón de ser, pero el Decreto de Servicios Públicos sobre las parcelas se mantuvo válido, y esto provocó la próxima propuesta para el sitio.

La competencia como perspectiva: Bairro Novo

En 2004, SEMPLA, aún bajo la guía de Jorge Willheim, lanzó un concurso de diseño llamado *Bairro Novo* (69). El concurso tenía el objetivo de establecer un proyecto urbano para las mismas tres amplias parcelas de la Villa Olímpica, enfocándose en propuestas de desarrollo adaptadas a las directrices de la operación urbana, para establecer “el vecindario ideal para el siglo xx” (PMSP, 2004).

El municipio recibió 127 respuestas a la competencia e involucró a 700 profesionales de todo el país y el extranjero, lo que arrojó 58 propuestas válidas (Andrade Neto, 2006).



La competencia fue un punto de inflexión en las discusiones de urbanismo contemporáneo en São Paulo con el deseo de adoptar el concepto de que “los edificios aislados no deberían ser protagonistas en los proyectos urbanos” (PMSB, 2004, s.p). La competencia de *Bairro Novo* adaptaría a OUAB a nuevas necesidades y dinámicas del mercado en la ciudad, que ya mostraban entonces signos de recuperación, y al nuevo alcance de posibilidades traído por el Plan Maestro 2002-2012.

El proyecto urbano no solo debe definir estrategias y acciones, sino también diseñar nuevos tejidos urbanos, redefinir la estructura de la tierra, establecer una nueva morfología en el resto de la tierra pública (ocupada principalmente en concesión) y en parcelas privadas (parcelas de Telefônica y Gleba Pompeia). Fue el primer concurso de proyectos urbanos de tal escala en la ciudad, promovido por el municipio, principalmente con el objetivo de definir la forma urbana y redefinir la actividad inmobiliaria.

La competencia reconoció brevemente que, a pesar de que la operación urbana fuera capaz de establecer la viabilidad financiera

▲  
Figura 87. Plan de la Villa Olímpica. Fuente: MMBB, disponible en <http://www.mmbb.com.br/projects/fullscreen/57/2/1197>, consultado el 29 de mayo de 2016.



Figura 88.

Perspectivas de la Villa Olímpica. Fuente: MMBB, disponible en <http://www.mmbb.com.br/projects/fullscreen/57/2/1197>, consultado el 29 de mayo de 2016.

del proyecto, esto nunca fue anclado a un programa de construcción, ni a un proyecto de impacto transformador real. Un proyecto con un plan urbanístico determinado previamente (con aproximadamente el 80 % de su área para ser utilizado en proyectos residenciales, contrario a la propuesta inicial de la operación), debería ser, por lo tanto, la “columna vertebral del proceso de reurbanización y un instrumento para el diálogo efectivo entre municipalidades, desarrolladores, propietarios de tierras y habitantes en general” (PMSP, 2004).

Propuso como objetivos principales la ocupación y promoción de nuevas actividades urbanas en la zona, la mejora de las condiciones medioambientales, la viabilidad económica de la iniciativa y la creación de nuevos espacios públicos y equipamiento urbano. Las directrices específicas apuntaban a la integración física de parcelas fragmentadas, la redefinición de la red vial, la articulación de equipamiento público y espacios públicos, la incorporación de la figura del ferrocarril en los tejidos urbanos propuestos, la recuperación ambiental del río Tietê, la promoción de usos mixtos y patrones urbanos compatibles con una nueva centralidad. Además, propuestas de



nuevos patrones morfológicos, ajuste de OUAB a los lineamientos espaciales del nuevo Plan Maestro y sus instrumentos y mecanismos regulatorios, así como la definición de características de ocupación específicas como la altura de edificios, el uso de la tierra a nivel del suelo y “los parámetros y relaciones entre figura-suelo, lo público-privado y el movimiento y el descanso” (PSMP, 2004).

Las propuestas fueron evaluadas según los siguientes criterios: (A) concepto de desarrollo general, (B) viabilidad económica, (C) concepto espacial, presentando coherencia e integración del tejido urbano, (D) concepto urbano presentando la relación apropiada entre los diferentes sistemas (vial, de transporte, espacios abiertos) y los espacios construidos, (E) estructura vecinal, (F) compatibilidad de parámetros urbanos, (G) viabilidad técnica, (H) fases de implementación, (I) soluciones técnicas para el sistema de carreteras, (J) abierto espacios, (K) transportes, (L) espacios construidos y (M) regulaciones urbanas.

Quien ganó propuso una alternativa a lo que llamó “ciudad dirigida por el mercado” (70) (Furlan et al., 2004), y buscaba conciliar

▲  
Figura 89. Perspectiva del Proyecto Bairro Novo. Fuente: Magalhães Júnior, 2005.

la circulación del automóvil con los usos tradicionales del ámbito público en su propuesta de diseño urbano, definiendo aceras anchas, unidad formal a través de edificios uniformes de seis pisos de altura, a la vez que articulaba la diversidad de la demanda y las diferentes tipologías con los espacios públicos.

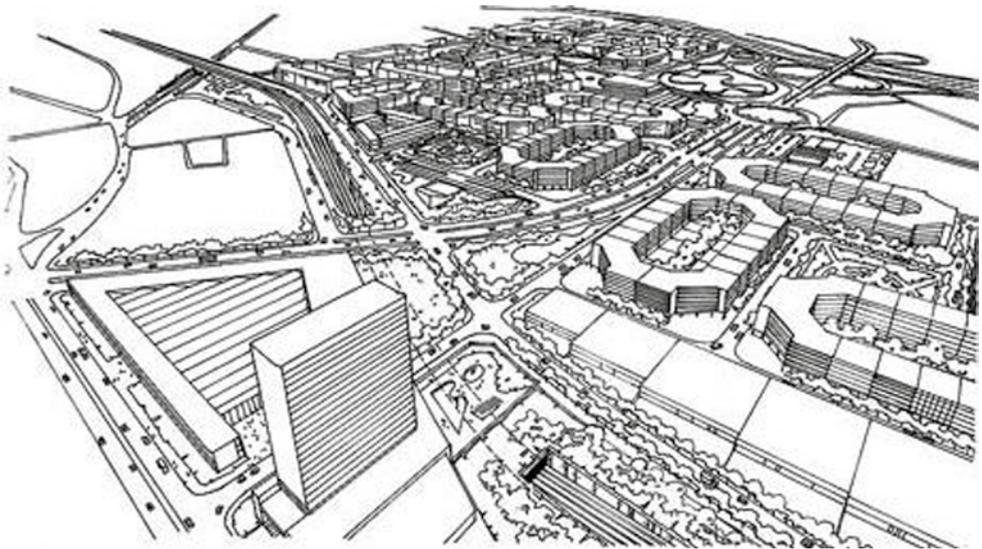
El diseño propuso un arreglo cartesiano del sistema vial, organizado en amplias cuadras de 318 m por 318 m, subdivididos por caminos secundarios y que priorizaba los flujos peatonales.

Como estrategia de integración, el nivel ferroviario se modificó, lo que creó un cruce al mismo nivel que la avenida Pompeia, y permitió una amplia plataforma de entrada al nuevo vecindario y abrió un eje visual al río Tietê (figura 90).

Las premisas de parcelación de tierra se basaron en lotes pequeños y regulares de 1250 m<sup>2</sup> a 2500 m<sup>2</sup> con el objetivo de pulverizar la participación de diferentes accionistas privados en el proyecto (figura 91).

Se propuso el uso mixto en las avenidas principales, en que se contemplaban actividades comerciales en la planta baja y usos resi-

Figura 90. Plan del Proyecto Bairro Novo.  
Fuente: Magalhães Júnior, 2005.



denciales en las cuadras intermediarias. Ocupar el perímetro de la cuadra fue la estrategia formal elegida para definir claramente los espacios públicos y privados, sin contratiempos, con un máximo del 50 % de cobertura por parcela, que creaban espacios abiertos y verdes dentro de las cuadras.

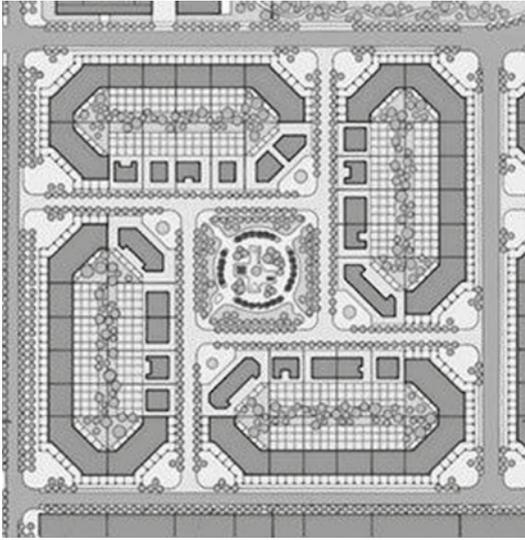
El municipio expropiaría las parcelas privadas (Gleba Telefônica y Gleba Pompeia) utilizando el decreto de interés público y el instrumento de concesión urbana, parte de PDE 2002-2012 2002-2012, pero hasta entonces aún no estaba regulado. Toda la operación debe realizarse como una alianza público-privada, administrada por una empresa de propósito especial, coordinada por EMURB, la cual debe organizar la construcción del proyecto, financiando el proyecto al vender cuotas a los desarrolladores. El dinero recaudado por la venta de acciones a desarrolladores privados debería usarse para construir el dominio público diseñado: el nuevo sistema de carreteras y drenaje, los espacios públicos abiertos y las instalaciones públicas.

Bairro Novo se concibió como una propuesta de diseño urbano dentro del marco de la operación urbana, abordando y definiendo el diseño de las áreas no abordadas por el mercado hasta entonces, definiendo la parcelación de terrenos de parcelas de gran escala, como el conjunto de acciones OUAB inicialmente había planeado.

Los comentarios del jurado mencionaron las cualidades del concepto general, la homogeneidad de la altura de los edificios propuestos, el control de la malla a través de la diferencia en la jerarquía de las calles, aceras y galerías en un degradado de espacios públicos y privados.

La competencia (71) marcó un cambio en el discurso público contemporáneo sobre urbanismo, en el cual la transformación urbana debería ser definida y controlada por el diseño urbano, no solo basada en el desarrollo urbano liderado por el sector privado, sino que promovía parcela por parcela a diferentes inversionistas.

A pesar de los avances marcados por la competencia Bairro Novo, especialmente con respecto a la introducción del diseño urba-



▲  
Figura 91. Bairro Novo  
– Tipología por cuerdas. Fuente: Furlan  
et al., 2004.

no en el marco de la operación urbana, no se llevó más allá. De este proceso, se pueden resaltar algunas cosas.

Respecto a la cancelación del proyecto y su contrato, Sales (2015) y Ávila (2015) señalan la fragilidad de la propuesta frente a la compleja realidad de lo que ya existía en la zona en términos de tenencia de la tierra y en cumplir con las necesidades técnicas que demandaba un proyecto tan grande.

Ávila (2015) menciona el carácter no aplicable de las pautas urbanísticas, económicas y técnicas para su desarrollo, con un enfoque “tabula rasa”, espacialmente descontextualizado del tejido circundante. Sin la regulación de la concesión urbana y la empresa mixta, la municipalidad tendría que expropiar las áreas privadas y asumir una participación directa en el proceso de desarrollo e implementación, actuando como desarrollador, que él consideraba no era su papel ni tenía la capacidad para hacerlo. La mayoría de los proyectos entregados no fueron aceptados debido a graves discrepancias. Según él, solo el proyecto de arquitectura paisajista fue aceptado y pagado. Quien ganó no tenía la estructura para desarrollar un proyecto urbano de tan gran escala y no abordó soluciones técnicas adecuadas para el sistema de carreteras, el sistema de drenaje o las tipologías de edificios.

Sales (2015) resalta la gran ambición plasmada en la idea de la competencia misma, fuertemente promovida por Jorge Willheim. Reforzó la impresión de que la propuesta era débil técnicamente, con lo que exponía un problema similar en otros proyectos contemporáneos al proyecto Bairro Novo, como los proyectos que forman parte de la serie PRIOUS desarrollada mediante licitaciones públicas. Sostiene que los ganadores y el municipio no estaban prepara-

dos para lidiar con esta escala intermedia del proyecto que involucra el diseño urbano.

Al comparar São Paulo y Río, Sales enfatiza la falta de experiencias de diseño urbano contemporáneo en São Paulo. Durante la década de 1990 hubo un renacimiento del diseño urbano en Río promovido por el poder público con los programas Favela Bairro y Rio Cidade, basado en concursos de diseño. Esta experiencia desencadenó un conjunto de investigaciones, del cual se desarrolló la obra muy famosa “Introdução ao Desenho Urbano no processo de Planejamento” (Introducción al Diseño Urbano en el Proceso de Planeamiento) de Vicente Del Río. Al mismo tiempo, en São Paulo, se discutían las operaciones urbanas, sin explorar los componentes del diseño urbano. Los Proyectos CURA durante las décadas de 1970 y 1980 fueron su experiencia más cercana, coordinada por EMURB, pero no se materializó del todo.

En ese momento, dice, había poco repertorio en proyectos urbanos aplicados en la práctica, con conocimiento basado en escasas referencias extranjeras. Los proyectos de Bairro Novo carecían de importantes definiciones técnicas, que presentaban problemas serios, como las incompatibilidades con los niveles de la propuesta y los marginados, por señalar un ejemplo. Señala que este sigue siendo un problema constante, pues todavía hay una deficiencia en la capacidad técnica del diseño urbano, así como en la academia, en la práctica y en el municipio, caso particular de São Paulo, donde el urbanismo se convirtió en un campo normativo más que una actividad pragmática.

Esta falta de definiciones técnicas en la propuesta de diseño urbano también fue destacada por Bernardini (2015) al hablar de la Competencia Bairro Novo. Él explica una relación muy complicada entre los servidores públicos y los autores del proyecto, que sucedió a lo largo de una disputa pública sobre el proyecto (72).

Problemas similares se plantearon en la experiencia de los proyectos CURA, en el sentido de que los proyectos sectoriales no encontraron terreno en común alguno, con la excepción del proyecto

Itaú Conceição, que era de desarrollo privado. Con respecto a Bairro Novo, finalmente el contrato fue cancelado y el proyecto se abandonó. Bernardini (2015) también conecta este proceso con los cambios políticos, ya que el alcalde José Serra (2005-2006, PSDB), quien sustituyó a Marta Suplicy, no tenía intención de desarrollar el proyecto.

Entre la crítica, tanto para la competencia como para sus resultados, se puede destacar el uso de instrumentos de planificación que beneficiarían a los desarrolladores, como la captura de valor de la tierra y el uso de concesiones urbanas como un mecanismo para lidiar con la tenencia existente de la tierra. La solución administrativa para incorporar propietarios privados de tierras, creando una empresa de propósito específico (SPE, por sus siglas en portugués), fue muy cuestionada. A pesar de ser utilizado para desarrollar proyectos urbanos en otros lugares, nunca antes se había implementado en el país, lo que generaba dudas sobre su legitimidad (Barros y Pina, 2009).

La fragilidad técnica de los proyectos propuestos y las resistencias del diseñador a comprometerse con otros sectores del municipio también fueron parte de los motivos por los que no se llevó a cabo el proyecto (Bernardini, 2015; Maleronka, 2015; Ventas, 2015 Y Ávila, 2015). El contrato finalmente se suspendió en 2007. La suspensión se justificó en las normas del fondo OUAB, que, de acuerdo con su estatuto, no podía remunerar proyectos (73).

A pesar de no materializarse, Bairro Novo fue el primer proyecto urbano a gran escala promovido a través de un concurso organizado por el municipio de São Paulo, que combinó definiciones de diseño urbano con gestión de proyectos, tenencia de la tierra, financiamiento y orientación de mercado, en una operación inmobiliaria coordinada directamente por el municipio.

Jardim das Perdizes – “Urbanismo corporativo”  
como estrategia de diseño urbano

Jardim das Perdizes es un desarrollo inmobiliario privado promovido por Tecnisa y AGRA, actualmente en construcción en el terreno

anteriormente propiedad de la empresa Telefônica. El enfoque de su materialización se basó en el análisis del material de ventas de la compañía de bienes raíces y en entrevistas con los diferentes inversionistas involucrados en la planificación y construcción.

La parcela fue uno de los tres grandes lotes, sin parcelas y vacantes en los que se estableció el Concurso Bairro Novo.

Debido a su escala (250ha) y la forma en que se desarrolló, se puede considerar lo que Fernandes llama “urbanismo corporativo” (Fernandes, 2013: 83) en su crítica al urbanismo contemporáneo, caracterizada por la diseminación de intervenciones a gran escala lideradas por el sector privado, habilitado por la financiación del mercado inmobiliario y un proceso de desregulación apoyado por el Estado.

El terreno fue adquirido por Tecnisa en 2006 a través de una subasta pública, en la cual la empresa Telefônica había invitado a participar a los principales desarrolladores de la ciudad. En ese momento, todavía había incertidumbre con respecto a los riesgos eventuales representados por el Decreto de Interés público emitido en 2002 por Marta Suplicy. El decreto otorgó al municipio los derechos de expropiación y había dudas sobre las pautas de parcelación y el desarrollo en el terreno.

Nigri (2015) afirma que, debido a esta falta de definición, los principales actores interesados en el mercado tenían miedo de invertir debido a esta falta de definición.

No hubo muchas ofertas y Tecnisa pudo adquirir la tierra a un precio relativamente bajo (74). La decisión de invertir en una empresa tan grande estaba directamente relacionada con la planeada oferta pública inicial (OPI) de la compañía. Como muchos otros inversionistas en São Paulo en ese momento, Tecnisa se preparaba para lanzar sus acciones al mercado bursátil con el fin de atraer a más inversionistas y había una necesidad de ampliar su banco de tierras y sus perspectivas comerciales. Los fondos recaudados por la OPI permitieron a Tecnisa adquirir la parcela completa sin socios.

El decreto expiró poco después de la adquisición y muchos otros jugadores en el mercado se interesaron. Nigri revela que la inversión ya habría tenido mucho éxito si hubieran decidido vender, pero especular con tierra no era la intención. Desde las primeras discusiones internas con respecto a una posible compra del sitio, la intención de Tecnisa era crear un nuevo vecindario. Decidieron vender 25% del negocio a AGRA por el 50% del valor invertido y llevado a cabo con el proyecto.

Desde la adquisición en adelante, se tomaron varias decisiones con respecto al desarrollo futuro del proyecto, de acuerdo con las expectativas del mercado y las negociaciones con el municipio. La primera decisión fue formalmente parcelar la amplia parcela.

A pesar de estar en el programa de intervenciones de OUAB, nunca hubo un proyecto del municipio para la adjudicación de esta y las otras parcelas mencionadas en la ley de 1995. La única propuesta hecha era parte de la competencia Bairro Novo, cuyo contrato había sido cancelado recientemente. Ávila (2015) aclara que la ley de OUAB no definió explícitamente quién era responsable de definir cómo debería llevarse a cabo la parcelación de tierras: como no indicaba que era el rol del municipio, nunca presentó un diseño para ello.

A pesar del hecho de que la ley de OUAB definió a EMURB como un posible actor activo en el proceso de materialización, nunca se responsabilizó de diseñar este parcelamiento de tierras.

Ante la falta de una estrategia de diseño ofrecida por el municipio, Tecnisa comenzó el proceso de aprobación de su propia propuesta luego de reunirse con EMURB (Bartalini, 2015).

Nigri (2015) explica que, en lugar de promover un desarrollo único utilizando todo el lote, prefirieron dividir el área en varios lotes para minimizar el riesgo en varias empresas de bienes raíces y les daba flexibilidad en el largo plazo; de hecho, permitía cambios en el mezcla de usos, tipologías inmobiliarias y “productos” ofrecidos. Sin embargo, la adjudicación significaba un proceso de aprobación diferente en el municipio y la donación de alrededor del 40% del área, siguiendo las reglas de las leyes de parcelación de tierras (Ley

Federal 6766/79 y Ley Municipal 9413/83). Sin embargo, argumenta, continuar con un desarrollo de 250ha lo haría “imposible de aprobar” (Nigri, 2015, s.p.).

Nigri (2015) afirma que el municipio tardó un año en decidir qué departamento debería ser responsable de la aprobación de parcelación de tierras. Bartalini (2015), sin embargo, aclara algunos aspectos de este proceso. Recuerda que tan pronto como Tecnisa adquirió el sitio, se contactaron con EMURB para recibir lineamientos específicos para el parcelamiento de la zona y enviaron la primera propuesta para su aprobación. Normalmente, la Secretaría de Vivienda (SEHAB) era la responsable de esta aprobación; no obstante, debido a la importancia del desarrollo de esta área para la estructura general de la OUAB y una coyuntura institucional específica, SEHAB involucró a EMURB en este proceso de aprobación.

SEHAB y EMURB pudieron negociar algunos aspectos del diseño. Destaca que esto nunca habría sido posible sin las relaciones existentes entre las dos secretarías, SEMPLA y SEHAB, cuyos secretarios eran colegas de la universidad y que, con el respaldo del alcalde Kassab, orientaron a su personal a trabajar juntos en este proceso especial. EMURB, que en este período se había transformado en SPURbanismo, solo participó en la discusión porque los secretarios nominados actuaron políticamente de manera favorable.

La aprobación del proyecto, mencionado como uno de los puntos decisivos considerados por el desarrollador al definir su estrategia comercial, tuvo una serie de excepcionalidades.

Según Batalini (2015), no siempre fue fácil negociar con el desarrollador, debido a la falta de precisión en los lineamientos de la Ley OUAB y la falta de un proyecto de parcelación aprobado con anterioridad. Dentro de este escenario, no había mucho que el municipio pudiera imponer en términos de estrategia de diseño, ya que la adjudicación propuesta respetaba las leyes de parcelación de tierras y regulaciones genéricas que solo determinan los porcentajes que se reservarían para áreas institucionales, pero no proporcionaba pautas de diseño. Aun así, las negociaciones continuaron, ya que

los desarrolladores estaban interesados en llegar a un consenso con SPUrbanismo para agilizar el proceso (Nigri, 2015).

Se volvió importante, para ambas partes interesadas, el crear un espacio público grande y accesible en esta parcela, que reuniera las áreas donadas en una grande en lugar de restos pequeños y fragmentados de los bloques de calles y lotes privados recientemente creados, como se ve comúnmente en otras alrededor de la ciudad.

La negociación sobre el diseño urbano se llevó a cabo a lo largo del proceso de aprobación, con ajustes consecutivos en las intenciones de Tecnisa y SPUrbanismo. La negociación duró cinco años (Bartalini, 2015), y abarcó principalmente el diseño del sistema vial más la posición de las áreas institucionales y las áreas verdes.

El sistema de carreteras se definió orgánicamente, y formó un esquema de panóptico con el parque público ubicado en el área central, orientado de norte a sur (figura 94).

Figura 92. Vista de la comunidad cerrada Reserva Manacá Gated Community, Jardim das Perdizes. Fuente: Elaboración propia, 2016.



Todas las parcelas residenciales restantes diseñadas como comunidades cerradas se colocaron a su alrededor, ubicadas en dirección al parque y dándole la espalda a la ciudad. Las parcelas no residenciales se ubicaron en un área separada, más cerca del viaducto Pompéia que conecta el desarrollo residencial con el área sur del ferrocarril.

El área institucional se colocó en la entrada del nuevo vecindario que mira hacia adentro. A pesar de los intentos de SPUrbanismo durante el proceso de negociación, sus solicitudes (sin base en los requisitos legales específicos) no siempre fueron aceptadas, como el uso de actividades comerciales en la planta baja de algunas parcelas, así como propuestas para fachadas activas y desarrollos de uso mixto en la misma parcela. Según Nigri (2015), las exigencias no residenciales fueron satisfechas por el desarrollo corporativo aislado, con un minicentro comercial en la planta baja, en que aprovecharon el flujo de automóviles del área.

Batalini (2015) explica que las solicitudes de SPUrbanismo se basaban en una comprensión general proveniente de la región de OUAB, el flujo de personas proporcionado por las ya existentes estaciones de transporte público de alta capacidad, lo cual podría asegurar no solo demandas para expandir las actividades comerciales, sino también mejorar la seguridad de espacios públicos. Él argumenta que el diseño aprobado fue parte de un consenso y un avance relativo si se compara con la propuesta original, no ideal, pero mejor negociado y formado por el municipio que la mayoría de los desarrollos en la ciudad.

En este proceso, SPUrbanismo asumió un rol de mediador entre la lógica de mercado del desarrollador y las necesidades de la dinámica urbana de la región, incluso si no está institucionalizada. Él enfatiza la victoria relativa, a pesar del resultado final, ya que cuando se trata de inserciones urbanas de tales desarrollos en la ciudad “la mayoría de los desastres ocurren en base a las regulaciones legales” (Bartalini, 2015).

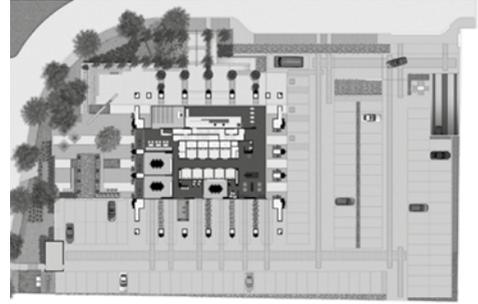
Él afirma que las experiencias de estas negociaciones fueron decisivas para enmarcar el proceso de revisión de OUAB, el cual se aborda en la siguiente sección.

Además del excepcional proceso de negociación con SPUrbanismo sobre el diseño del sistema vial y las áreas públicas, Jardim das Perdizes desarrolló innovaciones en relación con el sistema de drenaje. Los lineamientos del municipio sobre el drenaje no son una carga para el sistema existente. Tecnisa desarrolló un sistema de cuencas de retención subterráneas en todo el sitio, y creó un sistema de drenaje privado alternativo compartido por los condominios, que pudiera ser utilizado para el almacenamiento de agua de lluvia. El sistema, que consiste en una secuencia de tanques subterráneos, no pudo ser aprobado por la Secretaría de Infraestructura Urbana –SIURB– ya que no existía una regulación o norma municipal que contemplara tal sistema (Bartalini, 2015).

El tamaño del desarrollo es señalado por Nigri (2015) como la causa principal del atraso en el proceso de aprobación, que tardó siete años en completarse. También fue la razón para invertir en el área de acuerdo con Maleronka (2015). La parcela, con el tamaño de

Figura 93. Plan Jardim das Perdizes Plan.  
Fuente: Elaboración propia con base en los trípticos de desarrollo inmobiliario, 2016.

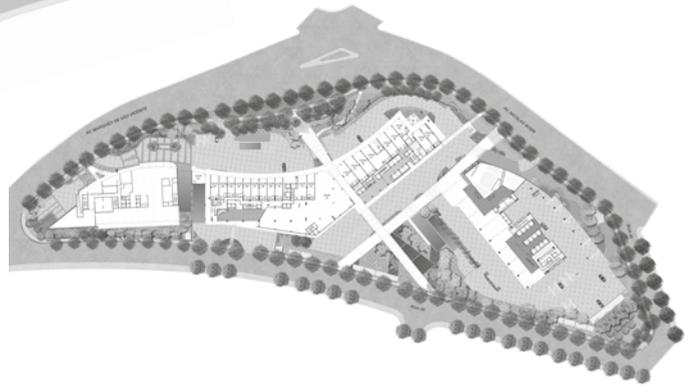
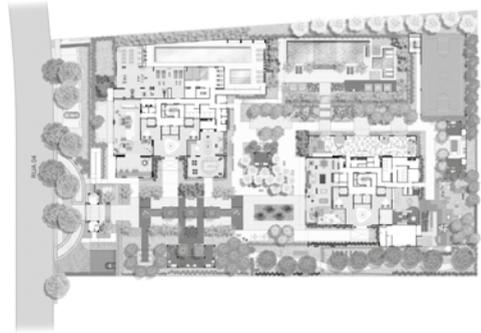




un barrio, tenía la escala suficiente para generar valor y crear una ubicación por sí misma, para controlar las variables involucradas en el desarrollo urbano local, de modo que se aplique la racionalidad del condominio incluso si se definía como un conjunto de condominios, diseñado para “internalizar externalidades” (Maleronka, 2015, s.p.); es decir, el tamaño del desarrollo permitía resolver internamente cualquier problema que pudiera presentar el contexto urbano de su entorno.

Es consensual que el desarrollo movilizara el mercado por sí mismo (Bartalini, 2015; Maleronka, 2015; Nigri, 2015), y aumentara la expectativa de mercado a lo largo de los siete años previos al lanzamiento al mercado del primero de los catorce desarrollos planificados. “El mercado está liderado por el mercado”, dijo Maleronka (2015), lo cual significa que hay algunas regiones, como OUAB, que

▲  
Figura 94. Plan de acción de comunidades cerradas residenciales Jardim das Perdizes.  
Fuente: Tecnisa, disponible en <http://www.Tecnisa.com.br>, consultado el 29 de mayo de 2016.



El plan muestra las acciones para las torres residenciales y de despachos integrados en espacios colectivos, integrados a niveles elevados de la calle, estacionamientos de varios pisos y separados de la ciudad.

solo se convierten en una oportunidad después de que el primer desarrollo se realiza con éxito, mientras hace caso omiso de las intenciones de inducción del municipio, una práctica de mercado muy común: “Concentrar y, al mismo tiempo, segregar” (Maleronka, 2015, s.p.). Este es el caso de Jardim das Perdizes.

La concesión urbana como oportunidad para Gleba Pompeia.

### **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA (OU CAB)**

Como se explicó en las secciones anteriores, a lo largo de su desarrollo OUAB no fue una prioridad para el municipio. Incluso cuando se revisaron y actualizaron otras OU, como OU Faria Lima en 2004, OUAB se quedó atrás, principalmente por falta de interés del mercado (Maleronka, 2015; Bartalini, 2015). El mercado concentró sus inversiones en otros lugares de la ciudad, y materializó pocos desarrollos

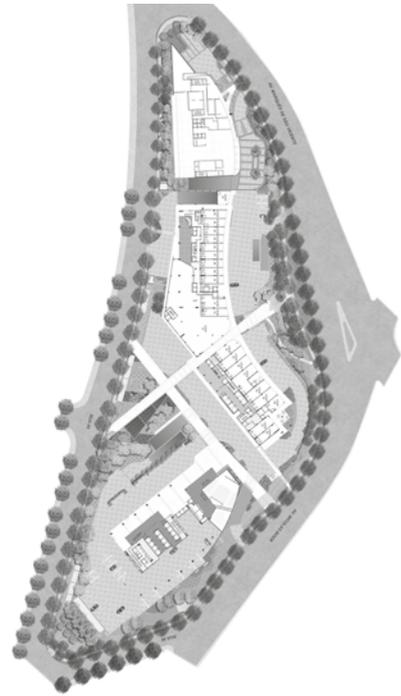
en los perímetros de la OUAB; por lo tanto, no había una necesidad urgente de actualizar o adaptar a las necesidades actuales. Incluso después de OUAB, el área siguió siendo un espacio expectante.

La compra del terreno de Telefónica en 2006 y su desarrollo a lo largo de los años siguientes ha aportado nuevas características a este escenario, con lo que ha movilizó a SPUrbanismo para preparar una revisión del plan OU y a incorporar los instrumentos urbanísticos habilitados por el Estatuto de la Ciudad y el Plan Maestro 2002-2012, con el propósito de unir sus objetivos a las condiciones materiales existentes del sitio más la dinámica de mercado de la ciudad.

Con el desarrollo de Tecnisa, hubo una conciencia de que, tarde o temprano, el mercado inevitablemente se interesaría en el área, al igual que otros sitios postindustriales a lo largo del cinturón ferroviario, como Vila Leopoldina y Mooca, barrios en los que se desarrollaron las PRIOU, pero nunca se implementaron. Estas áreas perdieron la oportunidad de tener una materialización guiada por estrategias de diseño urbano.

Como destaca Alvim *et al.* (2011), la pérdida de la parcela –equivalente al 25 % del sitio de competencia de Bairro Novo– arriesgó la viabilidad de un futuro diseño estructural, con lo que convirtió las propuestas de parcelación urgentes para las otras parcelas públicas y privadas de gran escala todavía presente en el área. Se necesitaba un nuevo proyecto urbano.

La experiencia de negociar con el desarrollador, representada por Jardim das Perdizes, se reflejó en la revisión de la ley. Bartalini (2015) explica que, cuando se trata de una negociación, es la racionalidad del mercado inmobiliario versus la lógica de la ciudad. El



▲ Figura 95. Plan de acción de desarrollos corporativos en Jardim das Perdizes. Fuente: Tecnisa, disponible en <http://www.Tecnisa.com.br>, consultado el 29 de mayo de 2016.

acuerdo caía en lo que requería la ley; en ese caso, las regulaciones de parcelación de tierras y el código de construcción, desde la primera versión de OUAB, no abordaba los parámetros de uso de la tierra, ocupación y construcción. La forma de trascender estos choques de diferentes racionalidades debería ser al definir dentro de la ley algunos aspectos de la forma.

Se hizo evidente que la actividad inmobiliaria no debería ser un fin en sí mismo, sino el medio para lograr intenciones espaciales definidas, como transformaciones integrales de forma y función. La dinámica del mercado debe activarse con el fin de lograr objetivos más amplios.

Para Batallini, a pesar de estar fuera del objetivo del mercado hasta entonces, el área tenía un claro potencial urbanístico, preguntó “¿Cómo, dónde y cuándo?” (2015, s.p.). Según este autor (2015), estas fueron las preguntas que guiaron el proceso de revisión. Ávila (2015) también mencionó el complicado proceso de gestión de OUAB, con un extenso y largo procedimiento de aprobación, basado en una negociación financiera y urbanística hecha parcela por parcela. Este necesitaba una revisión urgente.

A partir de 2006 (75) en adelante, comenzó el proceso de revisión de OUAB, con el objetivo de adecuar OUAB al *estatuído te la ciudad* (2001) y al Plan Maestro de la ciudad (2002), los cuales, en conjunto, aumentaron las opciones de instrumentos de planificación para ser utilizados en la operación, como la automatización y el financiamiento del esquema de financiación, habilitado por CEPACS (76), y la concesión urbana. La revisión también debería adaptar el programa a nuevas necesidades, aumentar el stock residencial y promover la vivienda de ingresos bajos a medios para evitar la gentrificación, como se ve en otras operaciones según Montandon (2009b).

Se formaron tres equipos, trabajando simultáneamente. Había un equipo de urbanismo que trabajaba con las propuestas de estructura espacial, mientras que un equipo de economía urbana trabajaba en la adaptación de estas propuestas a los esquemas de financiación tradicionales de las operaciones urbanas y a las demandas del

mercado. El resultado fue verificado por el equipo legal compuesto por abogados públicos, responsable de la seguridad jurídica de las propuestas, una tarea importante destacada por todos los entrevistados (Maleronka, 2015; Bartalini, 2015; Ávila, 2015). Políticamente, aseguraron una buena relación con otras secretarías al resolver discrepancias sectoriales internas –involucraron a la Secretaría Verde, las secretarías de transporte y la de vivienda– antes de comenzar las consultas públicas, incorporando contribuciones de todas las disciplinas.

El equipo urbano estudió las tipologías desarrolladas bajo el alcance del OUAB, revisando los parámetros de normativas vigentes, para comprender qué aspectos definían tipos específicos de productos. A partir de ahí, formatearon la nueva regulación de ocupación del uso del suelo, específica para las condiciones materiales del área y la propuesta de diseño urbano.

El concepto de plan urbano se apartó de las pautas espaciales axiales: (a) reurbanización de la figura del ferrocarril –promover la vivienda social y la protección y restauración del patrimonio industrial–, y (b) la creación de un sistema de espacio abierto a lo largo del sistema de drenaje natural existente y que recupere referencias de paisaje.

El concepto inicial fue aprovechar la vocación expectante de la región, de modo que se activaran las dinámicas de mercado que deben enfocarse en una demanda que se beneficie de la ubicación del sitio y la abundancia del transporte público. El objetivo era inducir al mercado a desarrollar diferentes tipos de productos inmobiliarios, lo que desencadenó la diversidad de la vivienda como una oposición a lo que se había desarrollado en las otras operaciones. Los desarrollos combinados deberían permitir un paisaje claro, reforzar un alta en las actividades económicas, concentrar viviendas y funciones urbanas a lo largo de la infraestructura existente, además de agregar valor a los elementos de agua en la ciudad (Bartalini, 2015).

Estaba claro que el conjunto inicial de acciones e intervenciones, previstas en 1995 pero aún sin completarse, no fue capaz de re-

solver la fragmentación estructural del sitio, causada por un sistema de cuadras de gran escala y una red vial discontinua. Ello creó barreras para la circulación local y el acceso a los principales puntos nodales del sistema de transporte público.

Una encuesta encontró alrededor de 500 000 m<sup>2</sup> de áreas vacantes en el sitio y su posición estructuró la nueva propuesta de red vial local, definida para enfatizar la microaccesibilidad y el acceso al transporte público (PMSP, 2009a).

Los espacios públicos y abiertos definidos, aliados con mejoras en el sistema de drenaje, compuesto por arroyos canalizados y abiertos de Tietê, aprovecharían las tierras públicas existentes y los afluentes abiertos. Así, se guiaría la subdivisión de parcelas privadas a gran escala y promoverían una secuencia de parques lineales a lo largo de los arroyos existentes.

La primera propuesta de diseño discutida públicamente (desde enero de 2009) también contempló áreas de concesión urbana a lo largo de la figura del ferrocarril, en las que se suprimían las vías existentes para crear un eje vial este-oeste paralelo al ferrocarril, previsto desde los primeros días de la operación. Gleba Pompeia, una de las parcelas infrautilizadas contempladas por el primer conjunto de acciones de la operación, fue una de las áreas que se determinó desarrollar mediante concesión urbana.

El plan urbano debería introducir aspectos cualitativos en la oferta de derechos de construcción adicionales, por lo que se estableció una matriz de pautas para constituir nuevo tejido urbano, y se centraba en tres conceptos principales:

- Equilibrio de usos, en oposición al programa inicial para las áreas.
- Aumento de densidad, como respuesta al desarrollo inmobiliario ya aprobado en la zona, el cual (incluso consumiendo todas las acciones de derechos de construcción residenciales) no aumentó la densidad demográfica debido a su carácter.

- Diversidad social, como promoción de una gama más amplia de bienes inmuebles, dirigida a varias demandas, no solo a la clase media alta.

En la segunda reunión técnica registrada (julio 2009), se revisó la malla propuesta y ya no se mencionan las parcelas de vivienda social: se destacan los ejes visuales de alta densidad, su potencial de paisaje y los parámetros de ocupación específicos, y se refieren a las definiciones de forma urbana, así como la introducción de nuevas tipologías de construcción, las cuales definirían nuevas tipologías de cuadras.

Una vez que la propuesta evolucionó, se definió una estructura espacial más clara.

Sales (2015) enfatiza algunos aspectos de este proceso. La evaluación de impacto ambiental fue una de las acciones definidas en la primera versión del OUAB, que permitió su financiamiento por parte de la operación (PMSP, 1995, anexo, párrafo XI).

SPUrbanismo pudo basar el nuevo diseño en una evaluación existente, que mejorara las soluciones y asegurara seguridad jurídica a la propuesta, ya que los intentos previos de definir estrategias de diseño urbano para operaciones urbanas quedaron enterrados por la falta de evaluaciones de impacto ambiental de tales estrategias, como sucedió con PRIOUs y Río Verde-Jacu (OU aprobado por la cámara de la ciudad pero bloqueado por el ministerio público).

De alguna manera, considera que la formulación del consorcio de operación urbana, el cual encarnaría el diseño urbano, definiendo diferentes sectores y derechos de construcción variable, fue una continuación de lo discutido por el sector proyecto urbano en SEMPLA con la experiencia de PRIOUs y la OU Río Verde Jacu.

Sales (2015) reflexiona sobre el hecho de que OUCAB incorporó el diseño urbano de una manera menos detallada que respetaba en gran medida la estructura de la parcela existente, lo que llevaba a una malla fragmentada (SALES, 2015). Sin embargo, mientras otras OU todavía estaban operando, y recaudando dinero, parcela por parcela,

este intento podría ser el comienzo de la implementación de algo nuevo.

Se propusieron cinco ejes de alta densidad (figura 97, definidos en paralelo a la infraestructura vial norte-sur existente. La reurbanización del tejido urbano en torno a estos ejes debería aportar un nuevo dinamismo a la zona, aumentar la comodidad de los nuevos habitantes y usuarios, disminuir el movimiento interno a base de automóviles, optimizar los equipos y la infraestructura, ampliar los servicios y promover lo que se llamó el “desarrollo equilibrado” (Nicolau, 2012).

La diversidad de bienes raíces y los ejes de alta densidad se basarían en un conjunto de intervenciones, limitaciones y estrategias de incentivos propuestos.

Una propuesta de diseño urbano esquemático definió intervenciones, las cuales deberían determinar la configuración espacial de los ejes.

Figura 96. Perspectiva de la propuesta de diseño urbano del Consorcio urbano Operación Água Branca.  
Fuente: PMSF, 2009.



La ley propuesta limitó algunos usos y la altura de las construcciones en el área general, que guiaba la concentración de desarrollos de alta densidad en los ejes.

Las estrategias de incentivos fueron más elaboradas y se basaron en el ofrecer derechos de construcción adicionales a elementos específicos contenidos en los proyectos, tales como tipologías de viviendas inducidas, actividades comerciales en la planta baja, espacios públicos en parcelas privadas, habilitación de pasillos interiores para peatones y bicicletas, tipologías de uso mixto, entre otros. Además, entre las estrategias de incentivos, se cancelaron algunas obligaciones del uso actual de la tierra y de las normas de construcción, como el retranqueo frontal obligatorio, las instalaciones comunales en la planta baja de los desarrollos residenciales y el requisito de cantidad mínima de plazas de estacionamiento privadas.

Las intervenciones se relacionaron con la vivienda social, la creación de espacios públicos y abiertos y un conjunto de intervenciones viales, con lo que se redefinió el sistema vial local, que podría estructurar los ejes. La propuesta también contemplaba pautas específicas de diseño de parcelas para cada sector, donde se especificaban las responsabilidades y roles de los sectores público y privado.

El conjunto de estrategias de intervenciones, de limitaciones y de incentivos combinadas debería crear un paisaje urbano legible, definir referencias urbanas y asegurar la concentración de usos específicos en estos ejes, al tiempo que se limita la altura construcción fuera de estas áreas. Asimismo, se dieron incentivos para la construcción de tipologías de viviendas pequeñas, y se evitó la reurbanización dispersa a la vez que se aseguró una transformación cohesiva.

Al concentrar bienes inmuebles en puntos específicos, se crearía una diferencia en el precio de la tierra, lo que forzó una distinción entre los derechos de construcción de cada área. Los estándares FAR en cada sector garantizarían precios diferentes para cada área, contribuyendo al objetivo de promover la diversidad inmobiliaria (Maleronka, 2015; Bartalini, 2015).

Inicialmente, el proyecto contempló estándares FAR diferenciados para cada sección, definidos según la disponibilidad de parcelas vacantes, la transformación dirigida y el sistema vial propuesto (Maleronka y Bartalini, 2015), con lo que se reforzaron los ejes previstos, lo que permitiría el uso de más derechos de construcción que las otras áreas de la operación. Esto fue discutido internamente en SPUrbanismo, pero abandonado en la primera versión del proyecto, antes de enviar la propuesta a la cámara de la ciudad, ya que, como ambos entrevistados enfatizan, existía el temor de que el poder legislativo no aceptaría un nuevo proyecto de ley con tantos drásticos cambios si se compara con las operaciones urbanas previas.

Maleronka (2015) enfatiza que la experiencia de otras operaciones mostró que menos del 20 % de las parcelas se desarrollaron, usando los ejemplos de Faria Lima y Águas Espraiadas. Permitir la transformación en todas partes en tales áreas de gran escala es lo mismo que no tener un proyecto para la concentración de bienes raíces.

Para ella, el cálculo de las existencias de construcción debe basarse en las estrategias de diseño urbano, que incorporan los objetivos de la operación, con objetivos específicos, como por ejemplo los objetivos de densidad, para respaldarlos, no solo en función de las “áreas más probables para redevelopar” como método, pero en el diseño mismo.

Esta fue una operación y una oportunidad para producir nuevas visiones, ya que el lugar era claramente un sitio expectante, *un terreno vago* en la definición de Ignasi de Solà-Morales (2003), con una dinámica muy diferente a otras operaciones previstas en áreas consolidadas. Este sitio representa una oportunidad para ser más ambiciosos.

Batalini (2015) agrega que al principio el método de “áreas más probables de reurbanización” generó una cantidad de derechos de construcción, los cuales se enfrentaron al diseño urbano propuesto, cuando se adaptó el método existente a las definiciones y ambiciones del equipo de urbanismo, con una densidad objetivo entre 180 y 200 habitantes/ha, con el vecindario Santa Cecília como referencia

de vecindario de alta densidad y uso mixto (214 habitantes/ha; 2 empleos/habitante, según el IBGE, Censo 2010).

El conjunto de construcciones fue equivalente al 20% de las áreas potenciales identificadas que se desarrollarían en la zona, lo que sumó un equivalente de 500 000 m<sup>2</sup> de terrenos baldíos o subutilizados. Si los desarrolladores inmobiliarios se dejaran llevar de forma dispersa, el carácter de la transformación perdería su fuerza.

Para evitar polémicas con respecto a las FAR diferenciadas, se estableció la solución de guiar la concentración del desarrollo en áreas específicas a un límite de altura de 42 m para nuevos desarrollos fuera de los ejes de alta densidad.

La estrategia espacial definió los ejes norte-sur, que deberían concentrar la reurbanización, las principales actividades económicas, la infraestructura verde y una mayor densidad, conectadas a los centros de movilidad existentes representados por las estaciones de metro y tren. Los ejes se colocaron de acuerdo con la tierra vacante existente y los espacios cívicos: Gleba Telefonica (incorporando el diseño de parcelación de Jardim das Perdizes), Gleba Pompeia, la parcela Playcenter –un antiguo parque de diversiones– y el Memorial da América Latina, que coincidía con las principales estaciones y parques lineales.

La idea era organizar el paisaje urbano, abrir ejes visuales a la Sierra de Cantareira y la colina más alta ocupada por la avenida Paulista. Los ejes verticales concentrados, por lo tanto, se usarían para valorizar los elementos de la ciudad existentes, con lo que se ganaba una dimensión mayor que la vertiginosa verticalización, sirviendo como puntos de referencia y creando demanda para los espacios verdes, abiertos y públicos recientemente diseñados.

Todo el proyecto funcionaría como una nueva centralidad si se le da prioridad a las nuevas viviendas a través de la oferta de derechos de construcción residenciales, pero incorporando funciones comerciales e institucionales, que deberían servir a los barrios del norte de la llanura aluviales del río Tietê a través de ejes y caminos peatonales. Estos, alineados a la nueva malla local, permitirían nue-

vos cruces de ríos y ferrocarriles para modales activos, como peatones y bicicletas (Nicolau, 2012).

Durante tres años, la estrategia de diseño urbano fue desarrollada y mostrada en consultas ciudadanas informativas, como una forma del proceso participativo obligatorio, establecido por el Estatuto de la Ciudad en 2001.

Maleronka (2015) explica que hubo tiempo para estudiar y negociar soluciones adecuadamente porque OUCAB no era, y nunca había sido, una prioridad para el sector público. Mientras estudiaban OUCAB, SMDU estaba tratando de implementar el Proyecto Urbano Nova Luz. Lo mismo ha sucedido antes, cuando la primera versión de la operación se elaboró simultáneamente a Faria Lima. Sin estar en el ojo público, el proyecto de ley OUCAB podría desarrollarse sin la presión de interesados públicos y privados, lo cual, hasta cierto punto, fue decisivo para incorporar tales transformaciones.

Batalini (2015) enfatiza las lecciones aprendidas por el proceso de negociación con Tecnisa, enfatizando la necesidad de refinar la visión del municipio y agregarlas a la ley, como una forma de hacer cumplir su aplicación. En ese caso, la visión del municipio se materializaría al inducir la concentración de desarrollos inmobiliarios en los ejes de alta densidad, los cuales también deberían concentrar los espacios abiertos y públicos definidos.

Asimismo, se definió una amplia lista de estrategias de limitaciones e incentivos, para orientar la materialización de las áreas de acuerdo con las visiones del municipio.

El diseño urbano OUCAB se definió para atraer inversiones al combinar intervenciones espaciales e incentivos.

Los ejes estructurales de mayor densidad deberían concentrar los edificios de gran altura. El control de la altura de construcción en las otras áreas definiría, hasta cierto punto, el paisaje urbano del sitio, como una alternativa a lo que se definió como “verticalización dispersa” (PMS, 2009), asociada con la pérdida de la identidad urbana y referencias.

La nueva propuesta de OUCAB determinó reglas para guiar el desarrollo, y las alineó con las estrategias de inducción.

Batallini aclara que la revisión de OUAC fue el resultado de un proceso de diseño que abordó cuestiones ambientales, económicas, urbanas y legales, en un ejercicio multidisciplinario, que dio como resultado la propuesta de diseño urbano. El conjunto de estrategias de intervenciones, limitaciones e incentivos una vez combinadas trabajarían juntas para alcanzar los objetivos establecidos y acordados entre los sectores públicos involucrados. El diseño sirvió como base para la definición de una regulación específica de ocupación y uso de la tierra.

Al considerar la relación entre las figuras conceptuales definición e inducción, Batalini (2015) enfatiza que estos reflejan dos procesos distintos. Al definir uno determina exactamente el resultado material de un proyecto, y fija la materialización de lo que el municipio pretende.

La inducción está relacionada con la oferta de ventajas, que pueden no ser consideradas como ventajosas para los desarrolladores. Sin embargo, al considerar estrategias de definición e inducción, la primera se consideró demasiado estricta en el proceso de negociación interna en SPURbanismo.

Después de casi un año de debate en la cámara de la ciudad, OUCAB se aprobó y promulgó en diciembre de 2013 (79).

Sus objetivos refieren al aumento de la densidad y las actividades económicas: adaptan la infraestructura existente a las nuevas densidades concebidas; promoviendo la vivienda social; mejoran los asentamientos informales existentes; redefinen la accesibilidad y la movilidad; promueven una reurbanización adaptada a las características físicas, topográficas y geomorfológicas del sitio; reintegran de ríos, arroyos y llanuras de inundación, y abordan los problemas de inundación.

Las pautas espaciales se refieren a la infraestructura, el uso de suelo y las estructuras del paisaje. Propusieron adaptar la infraestructura al plan urbano propuesto; promover la diversidad inmobiliaria;

alentar los desarrollos inmobiliarios con mayor número de unidades de vivienda y un mejor uso de las parcelas existentes, así como diseñar adecuadamente el parcelamiento de terrenos más grandes infrautilizados. Por otro lado, también se propuso estimular las actividades económicas locales; mejorar la circulación; preservar el agua subterránea, el tratamiento del agua de lluvia y mejorar el drenaje; promover espacios públicos, parques lineales y proyectos de paisaje en los cuerpos de agua existentes, y reducir la cantidad de autos.

Mientras aumentaba el *stock* de derechos de construcción a 1 850 000 m<sup>2</sup> (70 % de uso de suelo residencial) (80), el OUAB revisado promovió ciertos avances en el cumplimiento de los objetivos previstos, cuando se trata de asociar el aumento de derechos de construcción a la reconstrucción cualitativa del área, si se compara con la operación anterior.

El *stock* de derechos de construcción se negociará automáticamente por medio de los CEPAC, diferenciando usos y según sectores específicos, de modo que se ofrezcan en subastas públicas. El proceso de aprobación, por lo tanto, debe simplificarse según Ávila (2015), ya que el desarrollador solo debe vincular la cantidad de CEPAC necesarios para parcelas específicas cuando se protocolizan las solicitudes de aprobación.

El proceso de discusión y negociación en la cámara de la ciudad ha alterado algunos elementos fundamentales del proyecto de ley, según Batalini (2015) y Maleronka (2015). Uno de los aspectos fundamentales fueron las distintivas limitaciones de altura de los ejes, que crean diferencias en las alturas de construcción permitidas en las áreas exteriores e interiores de los ejes de mayor densidad.

La versión promulgada trajo también una lista más larga y precisa de intervenciones, que se relacionó con fondos existentes y futuros. Asimismo, se definieron acciones específicas sobre vivienda, drenaje, mejoramiento vial, transporte público, equipamiento público, protección del patrimonio y evaluación ambiental. La ley promulgada también aclaró qué tipo de intervenciones se iban a financiar en el perímetro de acción ampliado.

Bartalini (2015) considera que las modificaciones realizadas durante las consultas públicas en la Cámara Municipal se vieron influenciadas por la presión del mercado inmobiliario. Nigri (2015) declaró: “Es nuestra victoria”, cuando se le preguntó sobre el control de altura y agregó: “De otra forma no es posible el desarrollo” (Nigri, 2015), lo que significa que la limitación impuesta por las diferencias de altura limitaría la acción del mercado en el área.

Cuando se les preguntó acerca de los otros cambios presentados al OUCAB, las partes interesadas en bienes raíces aportaron reflexiones interesantes. Según Nigri (2015) y Mendes (2015), el mercado siempre se adaptará –y con rapidez– a nuevas pautas y regulaciones urbanísticas. Ambos entienden el diseño como una mejora de la situación actual, pero ambos también comentan que el precio de los CEPAC, en el estado actualmente desfavorecido del mercado, evitaría que muchos desarrollos en la operación se materialicen.

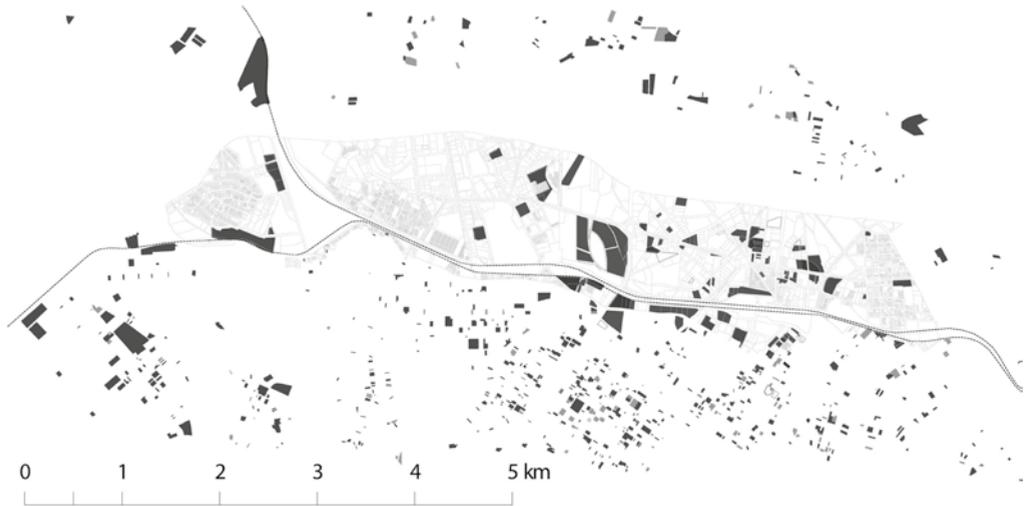
Bartalini (2015) enfatizó que el municipio debería haber sido más explícito sobre las razones para proponer derechos de construcción diferenciados como parte de una estrategia de diseño para inducir el desarrollo concentrado en ciertas áreas y para limitarlo en otras. Sin embargo, los cambios realizados en la cámara de la ciudad cambiaron esta lógica. Se establecieron las definiciones para parcelas futuras, espacios abiertos y desarrollos de uso mixto. Por lo que el municipio no pudo definir, se ofrecieron estrategias de inducción, enmarcadas en un conjunto de instrumentos complejos que incluyen limitaciones y ventajas.

Sin embargo, dentro del escenario actual, si se considera que algunos lotes ya estaban comprometidos con las regulaciones de la OUAB, los cambios realizados por la cámara de la ciudad y la recesión económica, no es posible afirmar que estas intenciones se materializarán.

## MATERIALIZACIÓN DE LA OUAB

Esta secuencia de mapas muestra el consumo de tierra a lo largo del tiempo e ilustra la adhesión de los inversionistas del progra-





ubicaron alrededor de la estación Barra Funda, en el borde de la llanura aluvial.

Los primeros diez años fueron de una adherencia muy lenta o casi inexistente a la operación por parte del mercado privado, ya que no era la orientación de las principales inversiones inmobiliarias de la ciudad en ese momento (Bartalini, 2015; Maleronka, 2015).

Para Maleronka (2015), el ferrocarril, como barrera física y psicológica, desanimó al mercado para actuar en el área, lo que justifica la lenta adherencia a la operación en los primeros años. Señala que desde 2006 hasta 2012, con la economía en auge, los desarrolladores se estaban incorporando a un mayor riesgo, ya que había más inversiones, la actividad del mercado estaba aumentando, la demanda era mayor y las eventuales pérdidas podían compensarse en otros desarrollos a lo largo de la ciudad.

También señala el hecho de que otras áreas de la ciudad también estaban siendo fuertemente remodeladas de acuerdo a otros instrumentos, como Outorga Onerosa. Una vez que el *stock* de derechos de construcción de Outorga Onerosa de las áreas vecinas llegó a su fin, los desarrolladores consideraron ampliar las fronteras del mercado

▲ Consumo de terrenos por el mercado inmobiliario de 1998 a 2013. En rojo, los terrenos de la OU, en gris, los terrenos fuera de la OU. Fuente: Elaborado por la autora con base en datos de la Embraesp.

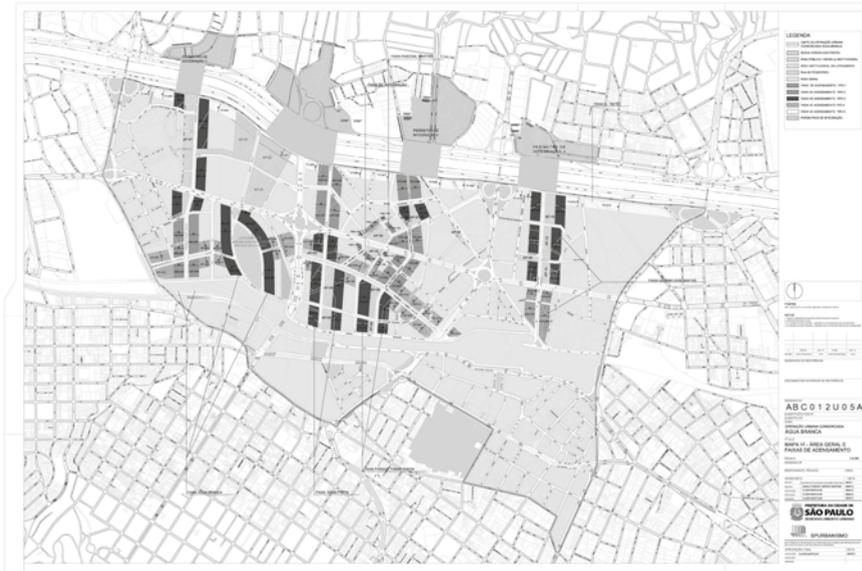
Los anexos de la legislación de OUCAB introducen por primera vez en el diseño urbano, aún en las etapas preliminares, la regulación a las Operaciones Urbanas en la ciudad. Se debe prestar atención especial a los mapas IV, V, VI, los cuales muestran las propuestas generales de parcelamiento, la definición de tierras para parcelar y lotificar de Gleba Pompeia y la definición de cinco ejes de alta densidad, así como la geometría de espacio públicos.

en otras áreas inexploradas. El mercado, explicó, está guiado por la oportunidad, la disponibilidad de parcelas y las demandas solucionables de productos inmobiliarios. En este período, la oportunidad fue dada por las áreas postindustriales, que presentaban parcelas de gran escala en las cuales la tipología más común de la época (las comunidades de gran escala) podían encajar con muy pocos ajustes. Una vez que otras áreas se saturaron, se volvieron a desarrollar nuevas áreas. Este fue el caso del área entre Lapa y Barra Funda.

Sales (2015) refuerza este aspecto al explicar que la primera iniciativa corporativa de gran escala (catorce edificios) fue un fracaso comercial. La compañía se declaró en bancarrota después de la cuarta torre. Esto aumentó la resistencia del mercado a invertir en el área. Una vez que el mercado recobró interés, las inversiones se liquidaron en los bordes de la operación, como puede confirmarse en los mapas anteriores.

El análisis muestra un proceso especulativo intenso justo antes de la aprobación de OUCAB. Solo en 2013, se completaron 21 solicitudes, lo que consumía el 30% de las existencias no residenciales.

Figura 98. 2013 - OUCAB - Mapa VI: Ejes del alta densidad. Fuente: PMSF, 2013.



Las tipologías más comunes que se materializaron en el área de OUAB fueron comunidades residenciales cerradas y torres corporativas.

Las comunidades cerradas son islas aisladas dentro del tejido urbano, que fragmentaban los flujos del territorio, de manera tal que las tipologías ya no dependen de la malla (la “riqueza, variedad y dificultades del proyecto urbano” –Solà-Morales, 2008–) desaparece.

Las propuestas materializadas bajo la operación OUAB no se enfocaron en el ámbito urbano, ya que solo regulaban los proyectos en lugar de proporcionar parámetros más estrictos. Considerando la cantidad de tierra comprometida con las regulaciones anteriores, todavía es pronto para afirmar que OUCAB podrá abordarla.

El objetivo de este capítulo fue revisar la experiencia de la Operación Urbana Água Branca y explicar su proceso de materialización, el cual estuvo impregnado de una secuencia de estrategias de diseño urbano.

En la sección “Navegación por instrumentos”, analizamos, mediante revisión bibliográfica, las propuestas de instrumentos urbanísticos habilitados por el PDE 2002-2012, que propusieron desarrollar proyectos urbanos. Como se observó, São Paulo ha estado utilizando varios instrumentos urbanísticos para inducir el desarrollo en los últimos años. Maleronka (2015) aporta algunas reflexiones sobre este reciente proceso de materialización, especialmente en relación con los resultados del Plan Maestro 2002-2012, y que se relacionan con la dinámica y las demandas inmobiliarias. Como se mencionó anteriormente, el plan amplió las oportunidades de invertir en toda la ciudad, mucho más que la capacidad de inversión del mercado. Inducción significa algún tipo de orientación sobre la dirección en la que el mercado tiene que actuar. Esto condujo a la inducción generalizada y al desarrollo disperso, en lugar de un desarrollo concentrado como presuntamente se pretendía.

En tal escenario, de incentivo generalizado, ¿a dónde va el mercado? Invierte “aleatoriamente en cualquier lugar, siempre y cuando un lugar tenga una capacidad de venta rápida y exista una oportu-

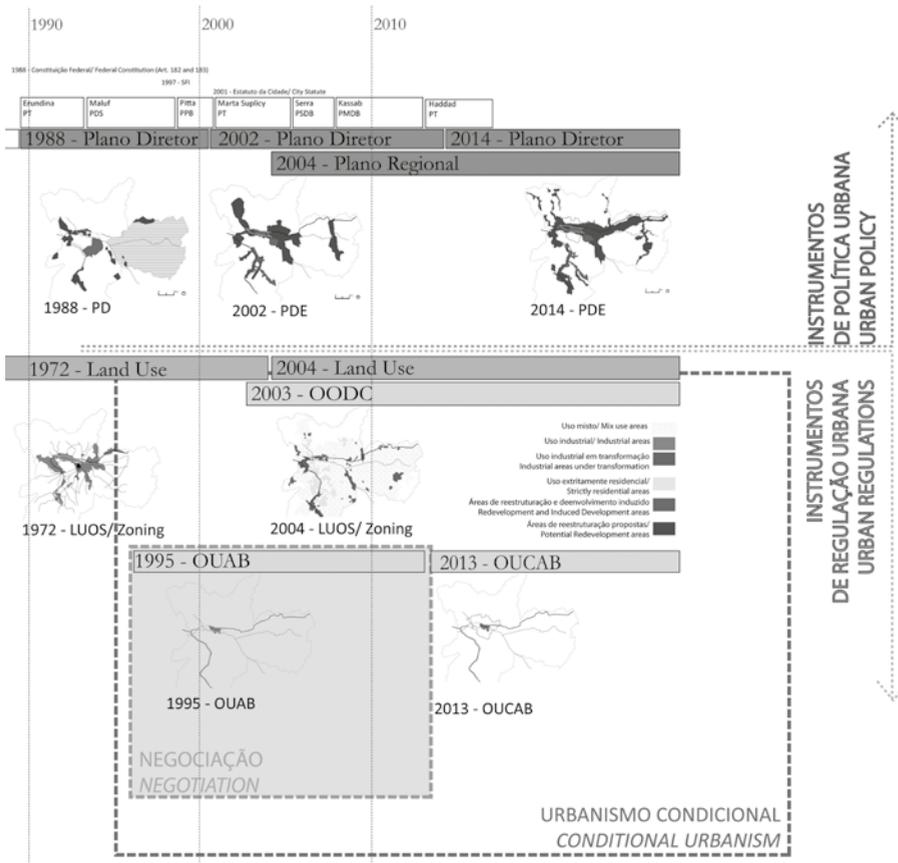
nidad comercial” (Maleronka, 2015, s.p.). La falta de planificación, señalada por algunos, como ella enfatiza, es en realidad un plan para dejar que el mercado lidere libremente el camino. Es la cultura –o ideología– de la ciudad. En este sentido, la dirección del crecimiento nunca se determinó por el poder público. Crecimiento y desarrollo simplemente se permitieron en una forma generalizada: “Cuando la capacidad del mercado es  $0,ix$  y la ley permite  $x$ , ¿qué hará el mercado? Tienen el espacio para desarrollarse en todas partes, no solo donde es necesario, ni donde hace sentido para la ciudad. Esa es la razón por la cual sería importante tener algún tipo de directrices para el mercado” (Maleronka, 2015, s.p.).

Esto impacta el desempeño de las operaciones urbanas y los intentos de materializar proyectos urbanos basados exclusivamente en la racionalidad del mercado y su adhesión, como el OUAB, el objeto de este análisis.

OUAB fue, desde el principio, una propuesta del Estado, sin participación de la sociedad civil ni en su definición, ni en su gestión; fue elaborada para transformar el área en sus usos, densidades, flujos y tipologías, por lo que indujo transformaciones en el paisaje urbano, sin una forma urbana definida o estableciendo una estrategia global de diseño urbano para guiar su transformación. Los cambios en el paisaje estuvieron, hasta cierto punto, relacionados con la adhesión de los desarrolladores a los lineamientos de la operación, la cual inicialmente fue baja y tenía como consecuencia bajos ingresos para financiar intervenciones públicas en el área. Incluso los conflictos ambientales se abordaron puntual e indirectamente, sin un plan de drenaje adecuado.

El resultado de este proceso es un ensamblaje improvisado de fragmentos de ciudad distintos y separados, superpuestos por intervenciones viales a gran escala y confinados por elementos infraestructurales principales, las autopistas Marginais en el norte y la figura en descomposición del ferrocarril en el sur.

La Competencia Bairro Novo (2004) fue un punto de inflexión, discutido por varios autores (Castro, 2006; Andrade Neto,



2006; Moraes, 2010; Alvim *et al.*, 2011; Magalhães Júnior, 2005), en cuanto al desarrollo del barrio, el mercado inmobiliario local y las discusiones urbanas en São Paulo. La cobertura de los medios, tanto durante la competencia, sus resultados como también la cancelación del contrato, ofreció posibles visiones para el desarrollo y la transformación del área, lo que aumentó las expectativas de los inversionistas y agitó a los propietarios (Neto, 2006). Este hecho, aliado a una expansión económica seguida por el aumento en la producción de bienes raíces en la ciudad, aumentó la adhesión a la operación y la compra de parcelas restantes de gran escala, incluidas las que serían parceladas en el marco de las intervenciones de la operación.

Figura 99. Línea de tiempo de las políticas y regulaciones urbanas aplicadas al objeto de estudio. Fuente: Elaboración propia, 2016.

La compra de la parcela de Telefónica en 2006 ejemplifica este proceso, a la vez que desencadena el proceso de revisión de OUAB y un nuevo proceso especulativo.

A partir de este momento y en adelante, se percibe una transformación en el paisaje urbano, con la aparición de varias comunidades cerradas de gran altura y torres que redefinen el horizonte de la zona, contrastando en escala, proporción e inserción urbana con las instalaciones industriales preexistentes y áreas residenciales de baja densidad. Esta transformación en el paisaje se debió mucho más a los cambios en la dinámica del mercado y la saturación de áreas de redesarrollo bajo una transformación similar en la ciudad que a las propuestas de la operación misma, ya que, como señaló Maleronka, “el mercado va donde está el mercado” (Maleronka, 2015, s.p.).

La nueva propuesta altera la forma en que la operación enfrenta las preexistencias, la morfología urbana existente, el sitio como una llanura aluvial con sus propias estructuras paisajísticas y la forma en que pretendía definir al paisaje urbano, a la vez que guiaba el desarrollo, la verticalización y la densidad para determinar los ejes estructurales –con directrices específicas de acuerdo con las morfologías existentes–, creando ejes visuales y aportando aspectos cualitativos al *stock* de derechos de construcción ofrecido.

El nuevo proyecto se basó en un incipiente proceso de consulta pública en su concepción y estableció una cámara mixta de gestión pública y privada. De hecho, contemplaba representantes del Estado y la sociedad civil, lo que podría asegurar el cumplimiento de los objetivos y directrices iniciales.

La diversidad inmobiliaria se aborda por primera vez en el contexto de las operaciones urbanas, a pesar de que el área ha estado históricamente ocupada por una diversidad de tipologías, desde los edificios de poca altura de trabajadores a principios del siglo XX hasta los complejos de viviendas sociales de la región en las décadas de 1960 y 1970 y comunidades cerradas contemporáneas. A partir de hoy, el alto valor de los CEPAC puede causar un aumento en el valor de las nuevas unidades de vivienda.

Se abordaron directamente los problemas ambientales derivados de la ocupación de un área de llanuras aluviales, con la intención de desarrollar aún más el área y crear nuevos espacios públicos permeables. Sin embargo, no se abordó el impacto de la propuesta de aumentar la densidad construida junto con la impermeabilización de grandes áreas, que todavía están vacantes o apenas ocupadas.

Por lo tanto, uno puede reconocer que la revisión de la operación propone avances en el análisis y las propuestas para el paisaje urbano del lugar, guiado por el diseño urbano, incluso si algunos de

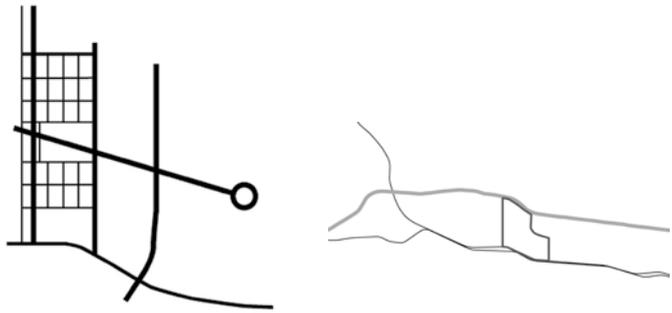


Figura 100. Diseño de la red de la Villa Olímpica. Fuente: Elaboración propia, 2016.

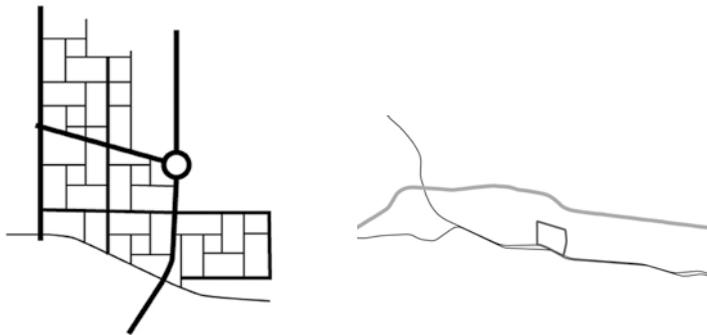


Figura 101. Diseño de la red de Bairro Novo. Fuente: Elaboración propia, 2016.



Figura 102. Diseño de la red de Jardim das Perdizes. Fuente: Elaboración propia, 2016.





▲  
 Figura 103. Diseño  
 de la red de OUCAB.  
 Fuente: Elaboración  
 propia, 2016.

sus objetivos económicos se sobreponían con los objetivos ambientales y sociales en su elaboración, discusión y proceso de aprobación, como una forma de asegurar la viabilidad y efectividad de la transformación deseada del paisaje.

Ahora tendremos que esperar para ver el resultado de estas transformaciones espaciales y la evaluación futura de este paisaje, el cual sigue en constante transformación. Aunque es innovador, el resultado material de OUCAB aún está por verse. El proyecto de proyectos, que apunta al fragmento contemporáneo de fragmentos, se mostró como una superposición de regulaciones, en las que el diseño urbano, hasta ahora, no se materializó.



# MATERIALIZACIÓN

## UNA ALEGORÍA DE LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO

---

Esta tesis se apartó de la construcción de la materialización como noción, definida como la suma de procesos que involucran la planificación, el proyecto, la construcción y la forma resultante de las ciudades; así como responsable de la mediación entre la teoría de la producción social del espacio, la teoría y práctica del urbanismo contemporáneo y el campo de la morfología urbana.

Al usar un sitio específico –el territorio entre Lapa y Barra Funda, materializado en la llanura aluvial de Tietê– la tesis reveló las premisas conceptuales, instrumentales, estratégicas y formales por las cuales se dio la materialización. Por lo tanto, aquí se exploró la materialización como una alegoría de la producción social del espacio urbano.

Dado que la tesis aborda un marco de tiempo contemporáneo, analizó los instrumentos del urbanismo contemporáneo en São Paulo que, al ser aplicados al objeto, contribuyeron a su proceso de materialización, en este caso, la Operación Urbana Água Branca. Partimos de la hipótesis de que las operaciones urbanas podrían materializar proyectos urbanos en el contexto brasileño, pero hasta el momento no lo hacen, ya que no se basan en estrategias de diseño urbano, sino en la reurbanización del tejido urbano parcela por parcela como en otros instrumentos urbanísticos, en los que prevalecen las racionalidades del mercado.

Discutiendo tanto la norma como la forma, la noción de materialización como alegoría se ha convertido en figuras conceptuales, que representan elementos y procesos estructurantes presentes en el paisaje contemporáneo, que explican el objeto materializado.

La forma se abordó construyendo una historiografía de la materialización del objeto, lo que permite la elaboración de figuras conceptuales formales que representan la materialidad del lugar a través de sus elementos de infraestructura: la figura del ferrocarril y la armadura vial los cuales informaron y rompieron los tejidos urbanos.

La yuxtaposición de diferentes lógicas impuestas, mientras formaban distintos tejidos urbanos, causó la fragmentación, e introdujo el fragmento como la figura conceptual formal final explorada.

El enfoque de la norma –una secuencia de planes, proyectos e instrumentos– fue atendido por las figuras conceptuales procesales –definición, inducción e improvisación–, que se construyeron a partir de la noción de materialización y se aplicaron a la regulación como categorías analíticas.

Explorado y probado a través del objeto empírico, estas figuras conceptuales se presentan y explican en la secuencia.

## **FIGURAS CONCEPTUALES FORMALES:**

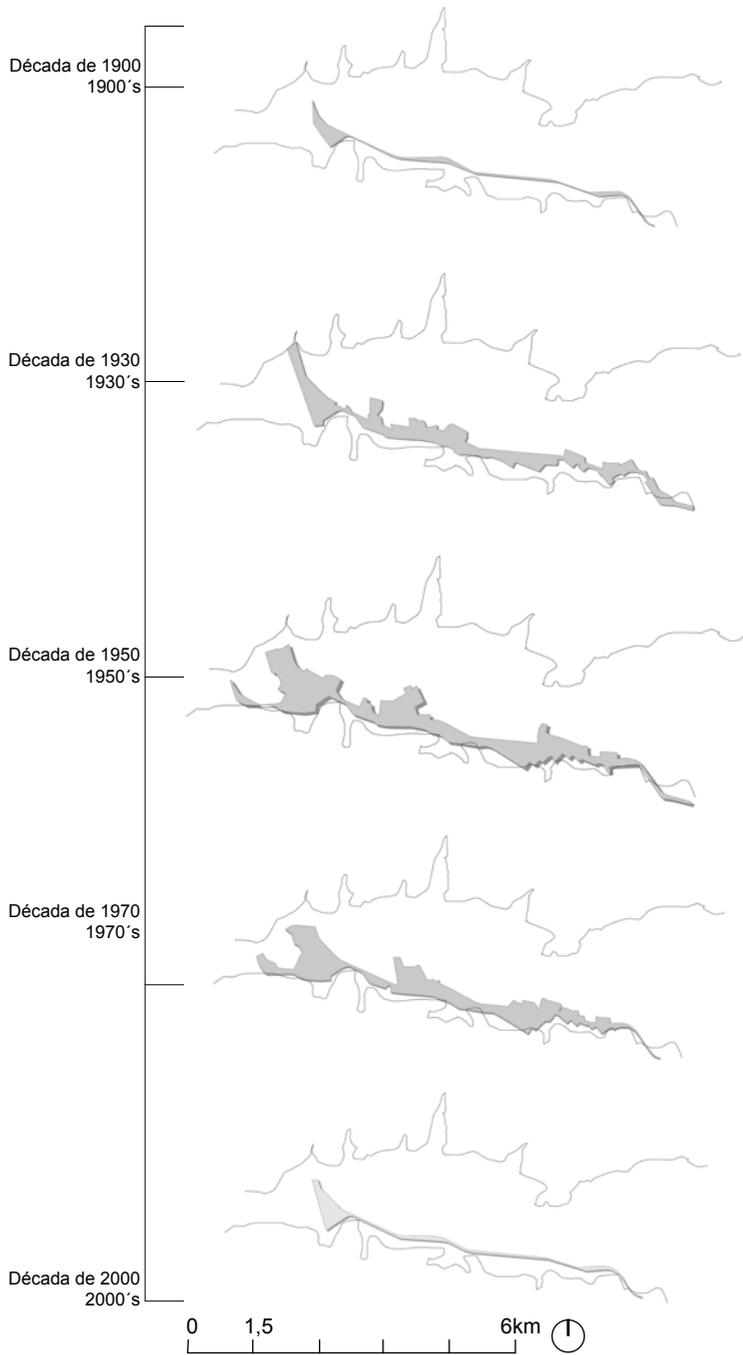
### **FIGURA, ARMADURA Y FRAGMENTO**

La llanura aluvial del río Tietê en São Paulo, específicamente la porción entre Lapa y Barra Funda, actualmente está mayoritariamente completamente urbanizada y ha pasado por una secuencia de olas de desarrollo, informada y estimulada por la provisión de infraestructura.

Este desarrollo puede relacionarse con figuras conceptuales formales y de proceso, las cuales guiaron la materialización de diferentes maneras.

Las figuras formales se relacionan con espacios y formas materializadas –elementos urbanos construidos–, que a su vez derivan de figuras conceptuales de proceso que explican la materialización.

Figura 104. Línea del tiempo de las vías férreas. Fuente: Elaboración propia, 2016.



La ocupación de la llanura aluvial fue inicialmente guiada por la instalación del ferrocarril, lo que creó una figura espacial sobre el territorio, la cual se expandió y se redujo a lo largo del tiempo, y dejó rastros de patrimonio industrial en el paisaje contemporáneo (figura 105).

Esta figura, ubicada en el borde sur de la llanura aluvial, fue dominante hasta la década de 1950 y representó una plataforma a la cual la ocupación industrial se unió con el tiempo, pero también representó una barrera que definía espacios primarios y secundarios, a la vez que separaba la ciudad y la llanura aluvial como espacios de distintos carácter e importancia para el desarrollo de São Paulo (Marchi, 2008).

Al principio, el ferrocarril ha informado tejido urbano de grano cerrado en los alrededores de las estaciones, mientras que la mayor parte de la llanura aluvial sigue siendo el espacio para el río.

A pesar de las numerosas propuestas del municipio para abordar la llanura aluvial y el sitio específico, como el Plano de Avenidas y las propuestas sanitarias anteriores, que preveían su desarrollo como una extensión del área urbanizada consolidada y reconocían su potencial inmobiliario, la materialización informada por la figura del ferrocarril consistió en parches de uso mixto alrededor de las estaciones y fragmentos de industria unidos a las vías (figura 18).

El proceso de rectificación de los ríos, la canalización y el drenaje de la llanura aluvial preparó al sitio para su estructura vial principal. Estos elementos de infraestructura fueron definidos y determinados por racionalidades técnicas y ordenadas.

Una vez que los esfuerzos para modificar, rectificar y canalizar al río más drenar la llanura aluvial comenzaron, el país estaba pasando por una segunda ola de industrialización, apoyada por el Estado (Figueiredo, 2005), lo cual indujo la ubicación de plantas industriales más cercanas al tejido principal de transporte, en el cinturón formado por el ferrocarril y la llanura de inundación de Tietê y Tamanduateí, seguido de los bordes de la llanura aluvial del río

Pinheiros, debido a la accesibilidad y la proximidad a las carreteras recientemente construidas.

Todos los proyectos de infraestructura de movilidad de alta capacidad en la ciudad han considerado el área; sin embargo, entre todos los proyectos y propuestas, solo se materializó el sistema vial: autopistas a lo largo del río, puentes, la estructura radial de caminos y las avenidas inferiores del valle del río; aun así, no del todo como se planeó, determinando el espacio para los flujos metropolitanos, formando una armadura (figura 105).

Los elementos de infraestructura primero han creado una figura, como una plataforma a la cual los elementos son atraídos y adosados; y luego una armadura, que funciona como un exoesqueleto, donde se unen diferentes elementos a las estructuras y sistemas más amplios de la ciudad. Los fragmentos, como los parches urbanizados o las estructuras de construcción de gran escala, han seguido estos elementos y son informados de diferentes maneras.

La armadura, una red de carreteras colocada sobre los elementos materiales urbanos preexistentes y las estructuras naturales presentes en el sitio, impuso un nuevo orden de flujos. La armadura al conectar el sitio con una escala más amplia y superar las barreras representadas por el río y el ferrocarril, creó barreras propias en la zona, dado el tamaño y el carácter de sus estructuras. Además, la armadura ha informado a diferentes ocupaciones, las cuales agregaron nuevas capas de fragmentación (figura 105).

Desde finales del siglo XIX hasta la década de 1930, los planes concebidos por el municipio desencadenaron proyectos de infraestructura a gran escala en la llanura aluvial. Debido a estas intervenciones, durante las décadas de 1940, 1950 y 1960, el poder público fue un agente activo en las transformaciones materializadas del sitio, a través de la construcción de infraestructura a escala metropolitana.

A pesar de materializar la infraestructura, y mientras se determinaban parcialmente los procesos de urbanización, la provisión infraestructural no aseguró la ocupación del sitio hasta la década de 1960, el período del milagro económico. Desde finales de la década

de 1970 en adelante, con el final del milagro, el sector industrial ya disminuyó su participación en la economía de la ciudad.

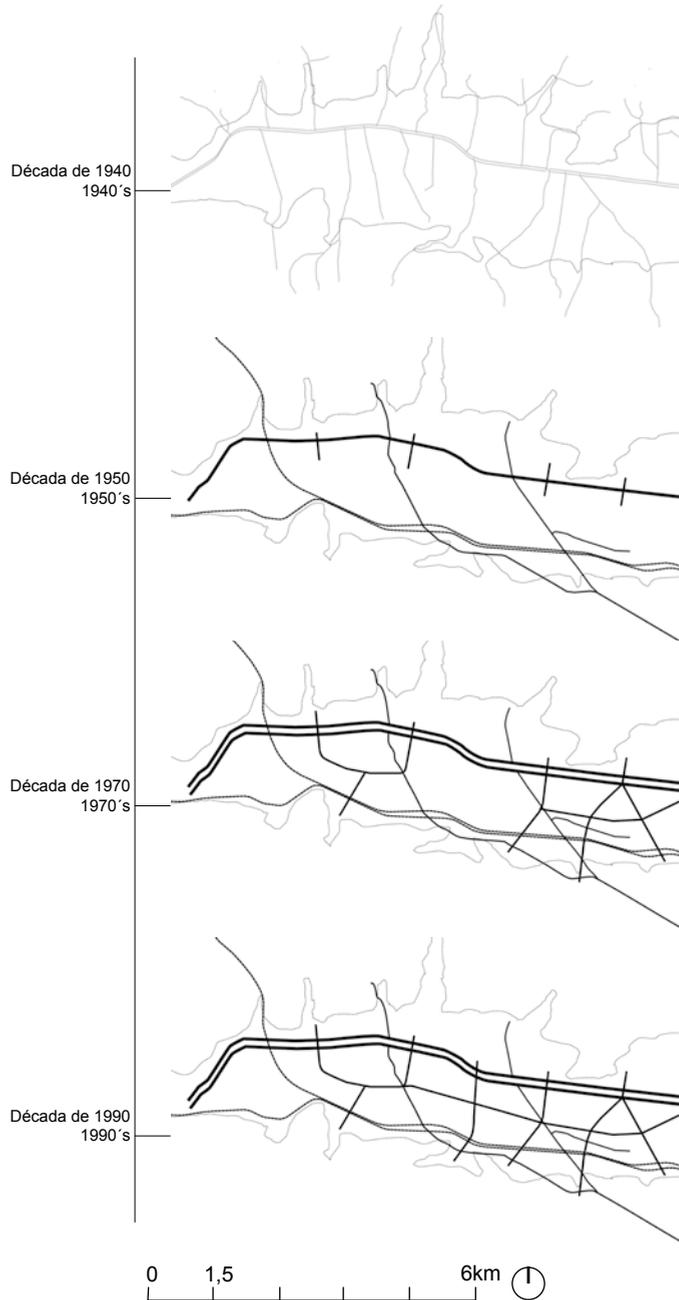
A partir de este período en adelante, la infraestructura apenas informó la ocupación, la cual se dio por distintos parches. El sitio volvió a ser un paisaje expectante hasta hace muy poco tiempo, cuando un cambio en las regulaciones urbanas, combinado con una nueva ola de crecimiento económico sentó las bases para la reurbanización espacial.

Como especificidades del sitio, una ocupación industrial incipiente en la década de 1950 fue reforzada por las regulaciones de planificación durante los años 1950, 1960 y 1970. Estas regulaciones fueron cuestionadas por primera vez en la década de 1980, se cambiaron puntualmente en la década de 1990 y se revisaron en la década del 2000, cuando se definió un nuevo ámbito de desarrollo para la llanura aluvial. Este ámbito de desarrollo sugirió transformar la llanura aluvial de espacio secundario a primario integrado en la estructura formal de la ciudad, con una visión y un alcance similares a los que se imaginaron inicialmente a principios del siglo xx, con Plano de Avenidas, pero en lo que se involucrarían métodos contemporáneos.

A lo largo del siglo xx, la llanura aluvial fue percibida por el municipio como un problema sanitario, un potencial inmobiliario, un eje industrial metropolitano y una nueva centralidad terciaria. Sin embargo, ninguna de estas visiones se materializó completamente: se cumplieron parcialmente, al presentar una interacción y fragmentación entre sus elementos.

A pesar de ser único, dejado en gran parte sin ocupar mientras las áreas urbanas circundantes se expandían y reurbanizaban constantemente a lo largo del siglo xx, la llanura aluvial entre Lapa y Barra Funda también representa procesos que formaron la ciudad entera, cuando se trata de su paisaje original, el relleno de espacios inundables originales de sus valles y llanuras aluviales, lo que aumentaba las dificultades ambientales. Las inundaciones de hoy están desequilibradas debido a modificaciones drásticas realizadas durante

Figura 105. Línea de tiempo de las vías armadura. Fuente: Elaboración propia, 2016.



el proceso de desarrollo urbano, con canalizaciones de drenaje natural, sellado del suelo y alteraciones geomorfológicas (Pessoa, 2003).

Una combinación de hechos le convirtió en expectante. La línea ferroviaria se interpretó como una barrera física y psicológica (Marchi, 2008), y la razón por la cual el área permaneció parcialmente vacía se debe en parte a sus características naturales: inundable, inadecuada para el desarrollo. El río todavía define el sitio. Este territorio está definido por los elementos naturales, que conforman su geomorfología y el agua que guía hacia el sistema de drenaje natural, que converge hacia la llanura aluvial.

Como espacio secundario, segregado de los espacios primarios por el ferrocarril, se convirtió en una periferia interna, un sobrante improvisado, un mosaico de funciones, tipologías y racionalidades.

Los elementos de infraestructura se definieron en el tiempo, de acuerdo con las racionalidades técnicas.

El orden que le dieron las estructuras de paisaje y la infraestructura a gran escala trasciende la escala del sitio; por lo tanto, este



Figura 106. Fragmento de fragmentos. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016.

Figura 107. Fragmentos: vacantes. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016

Figura 108. Fragmentos: comunidades cerradas y vivienda de interés social. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016.

Figura 109. Fragmentos: Islas de amplia escala - bloques como barreras. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016.

Figura 110. Fragmentos: parches residenciales. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016.

orden no define el paisaje de la zona, sino que lo guía. La infraestructura enmarcó el sitio y lo volvió urbanizable.

La formación de este territorio dejó diferentes marcas en el paisaje urbano contemporáneo, lo cual representa diferentes fases en la ocupación, expansión y reurbanización de la ciudad.

El resultado formal es un fragmento que funciona como una superposición de paisajes naturales, tejidos de grano más cerrado, estructuras de edificios monumentales, parques industriales, abandono, usos improvisados y temporales y una nueva ola contemporánea de desarrollo inmobiliario con las comunidades cerradas.

El proceso de construcción de este espacio secundario –la periferia interna– no es diferente a la materialización de otras periferias. Enmarcados por Solà-Morales (2008b), estos espacios están formalmente compuestos por una proliferación de distintas partes, parches, tejidos y relaciones que se multiplican entre sí, y son menos consolidadas que los espacios primarios.

Con respecto a la materialidad fragmentada actual del sitio, uno puede reflexionar sobre el carácter del fragmento en sí mismo.

Como señaló Jacques (2001), los fragmentos pueden verse como un ensamblaje de partes aisladas o mundos por sí mismos. Llenar espacios urbanos mediante la construcción de fragmentos es siempre un proceso sujeto a la situación, inacabado, incremental, un conjunto de piezas de multiescala. Por definición, la fragmentación contiene posibilidades anárquicas, rompe jerarquías preexistentes y elogia lo incompleto, que siempre puede deflagrar nuevos procesos de transformación continua.

El paisaje contemporáneo es consecuencia de sucesivas oleadas de desarrollo, en las cuales el sitio (al ser espacio secundario) recibió elementos y funciones de segundo rango, de los cuales el espacio primario de la ciudad depende pero que no aloja.

La materialización, en este sentido, fue dirigida por la infraestructura, a la que otros materiales urbanos anclaban de diversas maneras. Como un sitio industrial, el área recibió el orden necesario para funcionar, un orden no jerárquico y débil de elementos urbanos.

Este tipo de orden débil, que es adecuado para permitir la diseminación de un paisaje industrial, no es suficiente para convertir el espacio secundario en primario.

Cuando se concibe la reurbanización, un nuevo orden debe ser establecido y definido, para lo que se necesitan nuevos elementos de orden, los cuales no se materializan de manera espontánea, sino solo por medio de regulaciones. De ahí la necesidad de redefinir el orden necesario, de diseñarlo.

Como periferia interna, el área se mantuvo tensionada entre dos: el centro y la periferia. De un espacio sobrante en la ciudad, se convirtió en el depósito de altas expectativas para el desarrollo contemporáneo.

#### **FIGURAS CONCEPTUALES DE PROCESO: DEFINICIÓN, INDUCCIÓN E IMPROVISACIÓN**

Las experiencias recientes de las regulaciones de São Paulo para los proyectos y desarrollos urbanos, combinadas con la revisión de la literatura ofrecida sobre urbanismo contemporáneo, sus teorías y métodos, proporcionan una reflexión y conceptualizan la materialización dentro de las operaciones urbanas, de acuerdo con distintos esquemas: la definición de materiales urbanos por proyectos de infraestructura y el ensamblaje improvisado de diferentes iniciativas de acuerdo con las regulaciones.

La crítica a las operaciones urbanas se relaciona principalmente con el hecho de que crea un “urbanismo de excepción” en el cual “las soluciones se formulan puntual y arbitrariamente a pesar de las reglas y normas” (Fernandes, 2013: 92). La mayoría de estas críticas se basan en el hecho de que las operaciones urbanas contradicen las regulaciones acordadas y preestablecidas que, en teoría, surgieron de un debate público calificado. Como sentido común, las operaciones urbanas se consideran como un marco que promueve las transformaciones urbanas, sin un debate adecuado.

Sin embargo, no hay mucha diferencia entre los procesos de materialización de la ciudad y las tipologías materializadas en ope-

raciones urbanas y otras áreas de la ciudad en los últimos veinte años, resumidos en edificios corporativos de gran altura y más recientemente comunidades residenciales cerradas de clase media y alta (Castro, 2006; Montandon, 2009; Santoro, 2015). Estas tipologías tienen poca o ninguna relación con las preexistencias circundantes, fragmentan las mallas urbanas, promueven barreras además de presentar edificios aislados en parcelas amplias con perímetros cercados, que niegan el contexto y aumentan los procesos de segregación, lo que representa “obstáculos, fronteras y fracturas” (Fernandes, 2013: 101) en el tejido urbano.

El escenario reciente, que combina la expansión económica con la vieja y nueva regulación urbana, promovió la expansión gradual catastrófica del dinero en São Paulo, materializó parcela por parcela debido a la lógica de adhesión condicional a estas regulaciones (OODC y OU); de hecho, promovió el urbanismo condicional, en el cual la materialización ocurre si los desarrolladores se adhieren a las visiones del municipio, bastante escasas en términos de estructura espacial. Después de que OODC se reglamentó en la ciudad, se volvió autoaplicable en muchas áreas, como señalaron Castro (2006), Montandon (2009b) y Maleronka (2010). Las operaciones urbanas preexistentes se materializaron exitosamente cuando y donde ya existía un interés de mercado para la reurbanización y no por la inducción del municipio.

Al presentar las mismas tipologías (Maleronka, 2010), está claro que, como señala Fernandes (2013), las reglas existentes, basadas en tasas y proyecciones, diseñan espacio abstracto o espacio legislativo, sin definir adecuadamente las relaciones entre el paisaje y su tejido urbano circundante. Estas reglas están desarticuladas de las características físicas del espacio urbano, por lo que se reducen a aspectos cuantitativos, como derechos de construcción, FAR, áreas de cobertura, sin relacionarse con el carácter cualitativo de los desarrollos.

Sin embargo, lo que la crítica contemporánea pasa por alto es que para establecer estas relaciones uno tiene que diseñar el espacio

urbano y definir las relaciones entre los diferentes elementos urbanos. El diseño, en ese sentido, es una herramienta necesaria para aumentar la calidad. Los proyectos urbanos –basados en diseño– pueden ser, por lo tanto, no los productores de las discrepancias urbanas mencionadas y criticadas, sino más bien los elementos mediadores necesarios para establecer conexiones entre la materialización contemporánea y el tejido urbano preexistente, que es contextual, crítico y consensual.

La primera versión de la Operación Urbana Água Branca (Ley 11.774 / 1995), como primer intento de transformar este espacio secundario en espacio primario, se centró en generar ingresos para financiar la mejora de infraestructura necesaria en el área dentro de un contexto de recesión económica y crisis fiscal, sin definir claramente sus estructuras espaciales y sin participación de la sociedad civil, ni en su elaboración, ni en su gestión. Sus directrices –intervenciones de infraestructura discontinuas y un programa funcional traducido en oferta de derechos construcción–, aliadas a la dinámica del mercado y la competencia con otras áreas de la ciudad, no fueron capaces de inducir a la redefinición del paisaje urbano, el cual solo fue alterado puntual y casualmente.

Entre lo propuesto inicialmente por la OUAB, se pueden destacar algunos aspectos: (a) el carácter y la ambición del programa previsto y (b) la ausencia de diseño urbano, que aplica herramientas sin un objetivo espacial definido.

El programa propuesto demuestra el sesgo inicial y las contradicciones entre los objetivos de OUAB y sus mecanismos. La ambición de crear una nueva centralidad se volvió más importante que el aumento de la densidad demográfica en el área, como se puede observar en la discrepancia de tal disponibilidad de derechos de construcción, mayor para el uso de suelo no residencial.

Las grandes ambiciones representadas por el programa de OUAB no se han materializado hasta hoy. Durante la década de 1990, el país, y como consecuencia, São Paulo, aún no presentaba suficiente estabilidad económica como para recuperar las dinámicas necesari-

rias para que el mercado inmobiliario se desempeñara a tal escala. Al mismo tiempo, se lanzó la Operación Urbana Faria Lima, en una ubicación más favorable, como se explica en el capítulo tres. Competiendo por las mismas inversiones en una economía deprimida, la Operación Urbana Agua Branca no logró captar el interés de los inversionistas durante unos diez años.

Entre los aspectos más destacados, el más importante es la ausencia de estrategias de diseño urbano. La regulación definió un menú de intervenciones y expropiaciones urbanas necesarias pero insuficientes para alcanzar los objetivos propuestos, especialmente en lo que respecta a la valorización del paisaje urbano y la integración de la red vial local con los tejidos urbanos circundantes, como inicialmente se pretendía en su discurso.

Las primeras propuestas de diseño urbano, el proyecto de Villa Olímpica (2001) y la competencia Bairro Novo (2004), involucraban la definición de forma urbana y, a pesar de no haber sido implementadas, ofrecieron posibles visiones sobre la materialización del sitio, con lo que provocaron procesos especulativos. Las experiencias demostraron la importancia de la voluntad política y la preparación de la esfera pública a la hora de materializar estrategias de diseño urbano y desarrollar proyectos multidisciplinarios en una escala intermedia, más amplia que la parcela privada.

En 2006, la arriesgada adquisición de la parcela de Telefónica por parte de Tecnisa, junto con la creciente adhesión de partes interesadas privadas, impulsó a EMURB, hoy SPUrbanismo, a definir el nuevo proyecto en la zona.

Esta propuesta generó el Consorcio de Operación Urbana Água Branca [Operação Urbana Consorciada Água Branca-OUCAB] (Ley nº15.893 / 2013), lo cual definió parcialmente la transformación de la zona, basada en inversiones privadas, a la vez que delineaba algunos aspectos de la forma urbana, previendo una gradual redevelopment de tejido urbano alrededor de nuevos ejes de alta densidad definidos y diseñados.

La transformación propuesta del paisaje urbano es inducida por medio de incentivos para el desarrollo de nuevas tipologías de edificios y viviendas, que estimula mejoras en la relación entre edificios y espacios públicos, con el objetivo de redefinir el ámbito urbano público, la disponibilidad y la fruición en los espacios privados y públicos existentes en el área.

El establecimiento de prioridad para las inversiones y la participación de la sociedad civil en la gestión son elementos que brindan mayores posibilidades a la materialización del proyecto si la dinámica del mercado es favorable.

A partir de este proceso, se pueden destacar algunos aspectos que construyen el ajuste de las versiones anteriores de operación urbana e incorporan el diseño.

Operación Urbana Água Branca evolucionó de un conjunto de intervenciones basadas en la vialidad a un proyecto que estableció una visión estructural general del área, que resalta las potencialidades de cada sector definidas de acuerdo con sus morfologías preexistentes. Asimismo, rediseña el sistema vial local y aborda la fragmentación del área al establecer una amplia gama de jerarquías de carretera, diseñadas de acuerdo con su posición y potencial de paisaje.

A pesar de haberse transformado en la cámara de la ciudad, OUCAB trajo algunos avances, si se compara con la anterior OUAB y las otras operaciones en la ciudad. Los principales avances están relacionados con la definición de estructura espacial, lograda por diseño urbano, que, incluso siendo preliminar, tiene el potencial de ordenar espacialmente un conjunto de intervenciones y acciones, definir nuevas maneras de parcelación en terrenos de gran escala, establecer coherencia entre desarrollos y equipamiento urbano y reordenar diferentes tipos de flujos locales con el establecimiento de los ejes estructurales de alta densidad.

Algunos avances se resumen de la siguiente manera:

(A) *Morfología urbana*. Una comprensión morfológica del sitio cimentó la creación de nuevos sectores, de acuerdo con el tejido

urbano existente y las características de la porción de tierra, lo cual permitió asociar el *stock* adecuado de derechos de construcción a cada sector, mientras guía los procesos de redesarrollo y la densificación. A pesar de depender de las dinámicas de mercado, el asociar *stocks* determinados a cada sector es una forma de evitar la concentración de inversiones en solo una de las áreas, como ocurrió en la primera fase de la operación, cuando se prefirió la zona sur al ferrocarril debido a su ubicación ventajosa para el mercado.

(B) *Prioridades y diferentes perímetros de influencia.* El programa de intervenciones contempla y establece la prioridad de las inversiones en intervenciones de drenaje y construcción de viviendas sociales, los cuales ahora reciben un 20% obligatorio de los fondos recaudados por la operación. La definición de dos perímetros –uno de impacto directo y un perímetro expandido– permite invertir los recursos no solo localmente, sino también en las áreas circundantes donde hay mayores demandas sociales, financiando acciones de previstas por el Plan de Vivienda del municipio. Asimismo, se aplicaría una lógica similar a las operaciones urbanas concebidas en la década de 1980, en las cuales la ciudad tendría áreas que generarían ingresos y otras que recibirían inversiones, pero siguiendo los lineamientos del Estatuto de la Ciudad, los cuales definen que las inversiones deben realizarse dentro del perímetro de las operaciones.

(C) *La diversidad de usos y tipologías.* El objetivo de promover mayores densidades y usos mixtos dependía de una mayor adhesión de los actores privados. Las tipologías inducidas se crearon como una solución para implementar densidades demográficas más altas, con el ofrecimiento de incentivos tales como prioridad en la asignación de CEPAC, diferentes FAR y cálculos de áreas computables, entre otros incentivos que otras tipologías no recibieron. Las que se impulsaron en vivienda fueron departamentos de 40 a 45m<sup>2</sup>, con un baño como máximo y una plaza de estacionamiento. Maleronka (2015) enfatiza que la idea detrás de las tipologías de viviendas impulsadas se relaciona con una unidad de vivienda menos costosa, lo cual justifica las limitaciones de un baño por unidad. Dado que el municipio

no puede controlar los precios de mercado de las unidades finales, podría impulsar tipologías menos costosas. Sin embargo, es importante destacar que la estrategia de tipología inducida determina el tamaño y el tipo de las unidades de vivienda, no su valor de mercado.

La propuesta también estableció cuotas de área de parcela por unidad de vivienda, que tienen el potencial de minimizar la construcción de viviendas de clase media alta, ya que limita el área de la unidad de vivienda.

(D) *Desarrollos inmobiliarios calificados*. El nuevo OUAB trae varias medidas para calificar el proceso de densificación del área. El artículo 28 establece la fruición pública de la parcela privada, un tipo de regla de espacio abierto compensatorio similar a la *New York's Plaza Bonus Rule* (Regla de Plaza Extra de Nueva York) (Lehnerer, 2014), que asocia las FAR más altas a espacios privados de fruición pública en la planta baja, lo que mejora la accesibilidad peatonal en el área. La fachada activa también aumenta la accesibilidad y la interacción entre la construcción de desarrollos privados y el ámbito público, que evita el efecto de fachadas de doble pared, común en las tipologías de las comunidades cerradas contemporáneas en la ciudad.

Al relacionar estas experiencias con las figuras procesales –definición, inducción e improvisación– se puede establecer que: OUAB, a pesar de aspirar a la inducción, ha sido claramente otro instrumento de improvisación, ya que no definió el resultado formal de su materialización.

Se han producido algunos redesarrollos con comunidades cerradas de gran altura que aparecen en el horizonte, lo que contrasta con el paisaje industrial predominante y la cantidad de parcelas densas de viviendas de baja altura. Sin embargo, estos desarrollos se materializaron debido a la dinámica del mercado y la saturación de otras antiguas áreas industriales en la ciudad, y no debido a la inducción de la operación en sí.

El proyecto olímpico y Bairro Novo fueron objetos de definición, los cuales nunca se materializaron. Jardim das Perdizes mate-

rializó una visión definida por el mercado; sin embargo, debido al largo período de negociación, la demanda inicial del mercado que desencadenó su materialización ya no existe. Los tres proyectos existentes se han enfocado en las mismas parcelas, mas solo la visión del mercado se materializó, como generalmente ocurre en otras áreas de la ciudad; ello a pesar de estar dentro de una operación urbana y el hecho de que el parcelamiento de parcelas de gran escala era una de las pautas para la intervención de OUAB. Consiste en una oportunidad perdida para el municipio, para finalmente materializar un proyecto urbano basado en un interés colectivo más amplio.

OUAB propuso una combinación de definición, inducción y limitación. Definió una nueva parcelación, diseñando nuevos espacios públicos y abiertos. Tiene la intención de impulsar el desarrollo a lo largo de ejes específicos. Las alteraciones en el Concejo Municipal han modificado sus definiciones de forma urbana, como es el control de las alturas de los edificios.

Por lo tanto, a pesar de trabajar con las figuras de definición e inducción, OUCAB permite la materialización improvisada en general, ya que depende de la adhesión a una serie de dispositivos combinados de incentivos y limitaciones, en un período de retractación del mercado.

El largo tiempo necesario para madurar y desarrollar el proyecto ha contribuido a la pérdida de oportunidad de mercado, esencial para materializar proyectos urbanos. El proyecto definió lineamientos espaciales para la materialización de la operación. Uno solo puede preguntarse si el proceso previsto se materializará en consecuencia.

De lo que se ha visto, aunque las operaciones urbanas se concibieron inicialmente para ser el marco de proyectos urbanos, la aplicación del instrumento se desplazó hacia un esquema de financiación urbana pura, teniendo la experiencia previa en *Operações Interligadas* como modelo hasta el Estatuto de la Ciudad.

El Estatuto de la Ciudad separó, en teoría, el marco para los instrumentos de desarrollo urbano que definen la operación urba-

na como promotores de proyectos urbanos y la concesión onerosa de derechos de construcción como el responsable de la materialización del concepto de *Solo Criado* [Tierra Creada]. En la práctica, las operaciones urbanas, hasta el día de hoy, tienen una interpretación muy limitada, tanto por parte del municipio como del mercado, como señala Maleronka (2010). La materialización actual de la ciudad es conducida exclusivamente de forma privada, realizada parcela por parcela. El resultado se basa en las reglas y la oferta de derechos de construcción, sin control de su materialización por parte de la esfera pública.

Por lo tanto, hoy las operaciones urbanas no son proyectos urbanos, siendo tan ineficaces para articular espacialmente el ámbito privado a los beneficios públicos, como las regulaciones tradicionales de uso de la tierra (zonificación). Los instrumentos e iniciativas que deberían implementar proyectos urbanos en la ciudad seguían siendo aplicables solo en papel, dependientes de la voluntad política. Cuando se diseña como una regulación, y no como un proyecto, las operaciones urbanas se yuxtaponen a otras regulaciones existentes, lo que aumenta su carácter no obligatorio y condicional. La adhesión solamente pasa si es lo suficientemente ventajosa; por lo tanto, en zonas que de forma espontánea ya atraen el mercado, siguen exclusivamente la racionalidad del mercado y no permiten estrategias que pudieran materializar transformaciones significativas de acuerdo a otras lógicas como la del beneficio público.

Es necesaria una revisión de su modelo de aplicación, a fin de promover un desarrollo que combine ambas racionalidades, algo que no se puede lograr ofreciendo exclusivamente derechos de construcción, sin definir partes del resultado espacial que forman el ámbito urbano.

El primer capítulo se centró en revelar la forma del sitio, describió un entorno urbano contradictorio, expectante y dinámico al mismo tiempo. Un fragmento de fragmentos estables y mutables.

La forma es sólida, estable; produce formas. Si no hay estabilidad, no hay forma. El paisaje implica tiempo y proceso. No se cris-

taliza en el tiempo, está bajo transformación continua y consciente. Por lo tanto, se puede entender que el paisaje es la mejor metáfora para la complejidad organizada representada por la forma urbana contemporánea de São Paulo. Los instrumentos elegidos para tratar con estos fragmentos, por lo tanto, tienen que abordar la forma urbana como paisaje, y combinar definición, inducción e improvisación, mediando distintas racionalidades a través del diseño.

El capítulo de regulación (capítulo III) ha confirmado lo que la literatura dio como un aspecto esencial del desarrollo de un proyecto urbano y la materialización de estrategias de diseño urbano: la tierra y la estructura de la propiedad.

Desde los proyectos CURA, una vinculación jurídica entre la tierra y la propiedad fue un obstáculo para la materialización.

En el OUAB, el parcelamiento de parcelas privadas nunca se definió, ya que no se consideraba el papel del municipio, por lo que se perdió la oportunidad de diseñar una visión general del sitio.

El proyecto olímpico había logrado asegurar el destino de la tierra por un decreto de interés público, lo que permitía la competencia de diseño para el área, la cual, si se llevara a cabo, habría utilizado la concesión urbana como el instrumento para tratar con la estructura de propiedad privada.

OUAB incorporó el parcelamiento de tierras en sus directrices; sin embargo, muchas parcelas ya estaban comprometidas, debido a la materialización tardía de la versión anterior de la operación, con una alta adhesión de partes interesadas privadas justo antes de su aprobación.

Como resultado, entendemos que la estructura de la parcela es el elemento clave a resolver y fue decisiva para las fallas en la materialización de los objetivos previstos en cada uno de los intentos mencionados.

De las intervenciones y la literatura, entendemos que la regulación actúa como un mecanismo de protección de los derechos privados y los objetivos privados, mientras que los proyectos urbanos son perspectivas de objetivos públicos y colectivos. En este caso, la

ideología de la propiedad se destaca sobre la ideología de la función social de la ciudad. En el proceso de materialización analizado, los roles de ideología y política eran defender y proteger la propiedad privada y los derechos individuales, sobre el materializar objetivos colectivos más amplios.

### **LA MATERIALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN URBANA DE ÁGUA BRANCA: LOS ESPACIOS PARA PROYECTOS (URBANOS) Y EL (PAPEL DEL) DISEÑO URBANO**

Al considerar la teoría y la práctica del urbanismo contemporáneo, la materialización puede basarse en el proyecto de varias maneras.

Un proyecto puede servir para diferentes propósitos, y desempeñar distintas capacidades de dibujo, visualización, proyección, proposición y prueba. Al considerar los proyectos urbanos y las operaciones urbanas, el diseño debe lidiar con estas dinámicas, mientras aprovecha el proceso en lugar de fijar elementos, dada la escala y la complejidad de las transformaciones.

En la secuencia presentada de instrumentos materializados, algunos elementos se cristalizaron y fueron más allá, de modo que crearon nuevas formas de legibilidad, estructura y coherencia en el paisaje urbano. Otros elementos se transformaron constantemente.

La materialización es un proceso en el cual las políticas y la política se entrelazan; en São Paulo esto sucede en un contexto de desarrollo del mercado, según el conjunto de acciones y estructura que, en movimiento, crea oportunidades, como lo plantea Gottdiener (1985).

El sitio específico evaluado en esta tesis, el área entre Lapa y Barra Funda, presenta caracteres especiales, que combinan fuertes elementos de infraestructura y de estructuras de paisaje con un alto grado de fragmentación tisular. Concebir un diseño para tal territorio implica aprovechar las oportunidades latentes de fragmentación, aplicar la lógica de mosaico como un principio de composición, permitir la promiscuidad entre diferentes partes y mezclar una va-

riedad de formas y tamaños, en lugar de esquemas deterministas y funcionalistas prevalecientes de división separación y funcionalismo.

Solà-Morales (2008a), al tratar con fragmentos, resalta la importancia de los cortes, líneas secuenciales que mientras corta fragmentos, promueve la continuidad temporal en discontinuidades espaciales, explicando la importancia de la dicotomía entre cortes y fragmentos, que está representado por parches urbanos y líneas infraestructurales.

Esta combinación de parches y líneas es lo que asegura la diferencia y la identidad: unen diferentes partes urbanas en una secuencia legible, y construyen un argumento muy similar a la defensa de Lynch (1995) de la ciudad legible.

Esta reflexión lleva al reconocimiento de que un proyecto urbano para el área, al considerar la transformación del paisaje urbano, debe respetar su morfología actual. Debe partir del tejido urbano existente, cómo se informa mediante sistemas y líneas de infraestructura, para visualizar su futuro.

La tesis aquí presente se apartó de la teoría y práctica del urbanismo que enmarcó a los proyectos urbanos y las operaciones urbanas en una forma condicional de urbanismo, en la cual las estrategias de intervenciones y de diseño urbano buscan la materialización que se adapte al impulso, por medio de la adhesión al mercado. El resultado es un desajuste entre la regulación de la operación urbana, los proyectos y lo que realmente se materializa.

Las estrategias de diseño urbano en el contexto de la Operación Urbana Água Branca se preocuparon por definir y controlar la forma. Conceptualmente, la forma se trata de estructura, orden, coherencia, estabilidad, lo cual asociamos como las cualidades necesarias de una buena ciudad. Sin embargo, al entender y tratar con la calidad de las ciudades, uno puede relacionar la calidad ya sea con la forma urbana o con la urbanidad.

La revisión de la literatura trajo cierto consenso sobre lo que deben hacer los proyectos urbanos al crear nuevas urbanidades,

visualizando la simultaneidad de escalas, abarcando diferentes temporalidades y la pluralidad de materiales urbanos.

La urbanidad se logra articulando la complejidad y acomodando la diferencia en el ámbito urbano. La articulación está dada por el diseño de la planta baja, combinando los diferentes materiales urbanos. La complejidad se logra mediante la combinación de funciones, flujos, distancias, ritmos, continuidades y conflictos. Según Solà-Morales (2008b), todos estos elementos formales están presentes en las periferias contemporáneas. Por lo tanto, el papel de un proyecto en tales espacios es aclarar y ensamblar las diversas partes que presentan estas periferias.

La reflexión conceptual sobre forma y paisaje, más un posible proyecto para la periferia interna propone un equilibrio entre orden y caos, definición e improvisación. El sentido común dice que una buena ciudad tiene estructura, estabilidad, coherencia, pero tiene que combinar la materialidad con la urbanidad. En el proyecto urbano tradicional, esta combinación se logra mediante el diseño de la forma. En la periferia interna, con su materialidad suelta y su condición fragmentada, el paisaje actúa como portador de la estructura.

En la periferia interna, la materialización no se guía por el proyecto urbano convencional. Estos espacios requieren tener en consideración los procesos, variaciones y gradientes de determinaciones. En ese sentido, se relaciona con la noción de paisaje, que apunta a un equilibrio entre orden, estabilidad y cambio.

Según Jacques (2001), la actitud del diseñador hacia el fragmento es desgarrarlo primero y repararlo después. Al considerar territorios en movimiento, entornos urbanos dinámicos, ella argumenta a favor de intervenciones mínimas que pueden guiar el movimiento de acuerdo con una voluntad estética y funcional (técnica), sin un diseño convencional y preestablecido, de forma que se catalicen deseos, se organice *laisse-faire*, se definan relaciones posibles y se canalice la tensión constructiva entre estos elementos.

Ser una periferia interna, un espacio intermedio, no significa necesariamente estar aislado, sino estar dentro, al mismo tiempo

en ambos lados, una intersección que proporciona la posibilidad de apertura, y se convierte en un espacio para el paso. En esta condición, las estrategias de diseño urbano deberían considerar elementos y preexistencias en el proceso de diseño. Por lo tanto, el diseño urbano es situacional. Si el diseño urbano es un ejercicio situacional, no es posible diseñar y definir todo. Trabajar con el fragmento significa especular sobre lo que es, su esencia, ofrecer instrucciones dadas las situaciones visualizadas, las fuerzas en cuestión, su capacidad de inversión, así como definir términos y estructuras.

En ese sentido, los proyectos urbanos son, al mismo tiempo, situacionales y subversivos, donde se aprovechan al máximo las situaciones y la configuración de los elementos a mano. Esto contrapone la lógica de los fragmentos, definen las interacciones entre diferentes piezas y los materiales urbanos, y también los elementos para cumplir con las expectativas entre otras que no se pueden controlar.

Al balancear definición e improvisación, el paisaje es una mejor lente conceptual para comenzar a mirar los elementos necesarios que vale la pena definir y dejar pasar otros, momentos en los que se define forma mediante objetos específicos y momentos en los que se pueden permitir variaciones, que incorpora improvisación.

Al considerar la ocupación de la llanura aluvial, su volatilidad, vastedad, la combinación de fuerzas gigantescas y los choques de escalas –las escalas metropolitana, urbana y local– el paisaje es una categoría mejor, un lente a través del cual tenemos que repensar nuestros instrumentos y nuestra práctica. Una categoría para asegurarse de que lo que se materializa pieza por pieza tenga sentido en sí mismo, pero también construya un nuevo sistema que se adapte a diversas escalas.

En un contexto tan complejo, ¿cómo visualizar el diseño para guiar la materialización de la ciudad?

Al considerar el urbanismo como un lenguaje y el proyecto como un texto, Solà-Morales (2008a: 176) agrega algunos elementos, cuando considera un buen proyecto como un tipo de narrativa urbana, la cual se desenvuelve con el tiempo. Un proyecto es una suma

de elementos en una narración continua, en lugar de ser soluciones a problemas planteados por contexto, con intervenciones unitarias que aplican una lógica general y funcionalista, como los proyectos de infraestructura construidos a lo largo del desarrollo del sitio.

Si el urbanismo es un lenguaje, el diseño es escribir y es comparable a la literatura. En la literatura, no todo lo que se escribe se convierte en realidad, incluso si el texto es directo, proyectivo. Al reflexionar sobre las metáforas del diseño como escritura, el diseño puede evidentemente tener formatos distintos (y complementarios), los cuales sirvan a diferentes propósitos. Se puede escribir como un informe, un poema, una obra de teatro.

El ejercicio de deconstruir el diseño, utilizando la relación entre procesos y proyectos y las figuras conceptuales de definición, inducción e improvisación, trae consigo algunas reflexiones.

Las regulaciones están proyectando un posible futuro, y en ese sentido, también son un tipo de diseño. Si urbanismo es el lenguaje, y los proyectos son las oraciones, las reglamentaciones son la gramática, un diseño implícito, que enmarca las posibilidades y las limitaciones del texto, definiendo maneras de componer el texto utilizando su vocabulario. Proporcionan la gramática de un idioma, lo cual da posibilidades, pero dentro del rango de posibilidades, uno crea cualquier cosa. Por lo tanto, por definición, estas reglas son muy flexibles. Las reglas generativas pueden permitir, a veces, la materialización de situaciones caóticas. En el caso de este sitio, la regulación enmarcó su materialización improvisada. La regulación permitió la materialización, y estableció derechos para que cada proyecto en cada parcela fuera un ejercicio individual y situacional.

Cuando aún no se ha materializado, el diseño puede ser explorativo y prospectivo, desarrollando y definiendo los potenciales, mientras establece estándares para el control de calidad.

El diseño también puede asumir el papel de una declaración, un manifiesto, tomando una posición, un punto de partida para una negociación. En una mediación, el proyecto define las relaciones en-

tre norma y forma, a la vez que tiene en las normas las descripciones de formas futuras.

Del objeto analizado, se puede reflexionar que el proceso de negociación fue esencial al considerar la materialización. El poder público representa, en teoría, al interés público. En la práctica, como dice Gottdiener (1985), actúa indirectamente, en nombre de las coaliciones de crecimiento. En tal ámbito, se puede entender que la participación y las negociaciones que involucran diferentes partes interesadas, son esenciales para salvaguardar el mínimo interés público en la materialización de las ciudades.

La negociación con un diseño concreto revierte la lógica de los incentivos, beneficios y compensaciones incorporados en los instrumentos actuales aplicados en São Paulo, lo que amplía el espacio para el debate.

Las estrategias de diseño urbano pueden dar revelaciones concretas sobre cómo debería ser el resultado de la materialización; demostrar los estándares de calidad, coherencia y mejoras; proporcionar una referencia sobre lo que se puede lograr; establecer condiciones sobre cómo proceder, quién debería estar involucrado; iluminar materialidades futuras, exponer conflictos y mediar soluciones; aclarar las intenciones. Ello permitiría un diálogo más amplio, todo como base para que los desarrolladores se arriesguen, para que la sociedad civil se ponga de acuerdo.

Una capacidad específica del diseño es escribir sobre el futuro, utilizar componentes específicos dados por el contexto. Las preexistencias, en un esquema de este tipo, aportan las ambiciones y la complejidad que el diseño debe abordar y realizar.

Un plan coherente depende de momentos, ciclos de inversión de oportunidades, la economía, una constelación de elementos, los cuales son parcialmente situacionistas; sin embargo, los planes son dispositivos intemporales abstractos, que dependen de los proyectos para alcanzar la materialidad del sitio y una visión para su futuro.

Cada sitio tiene su historiografía, con posibilidades implícitas y oportunidades de desarrollo. Al usar el área materializada entre Lapa

y Barra Funda, esta tesis construyó el argumento de que, hasta ahora, no existe un instrumento urbanístico que coloque el proyecto y el diseño urbano como el elemento mediador y articulador de la política urbana, aunque un cierto grado de proyecto es necesario para asegurar que la ciudad materializada presente beneficios colectivos en el ámbito urbano. Cuando no está basado en proyectos, el urbanismo contemporáneo es condicional, ocurre “si” se materializan un conjunto de acciones, coincidencias, impulsos y adhesiones. De esta manera, el resultado de la materialización es improvisado.

Al considerar las políticas, planes y proyectos de redesarrollo, el impulso es lo que define la materialización. Es una elección de ubicación que se catalizará de forma latente, canalizada, y guiará los ciclos de inversión, mientras combina el impulso adecuado y las oportunidades. Tal coyuntura no se puede lograr en varios sitios simultáneamente en la ciudad. La inducción generalizada solo puede lograr la materialización improvisada.

Al considerar la materialización, las relaciones propuestas entre proyectos y procesos, forma y paisaje y el rol del diseño en la materialización de São Paulo, entendemos que las operaciones urbanas deberían diseñar un proyecto que, al definir algunos aspectos esenciales del ámbito público, pueda colapsar en un proceso de transformación del paisaje urbano.

# NOTAS

---

<sup>(1)</sup> En “The social production of Urban Space” Gottdiener hace hincapié en el proceso de suburbanización en Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial. Entendemos que la descripción de este proceso y la revisión de los autores principales en la sociología urbana dados por este trabajo pueden explicar satisfactoriamente la condición actual de este asunto.

<sup>(2)</sup> Desconcentración, de acuerdo con Gottdiener, es el “incremento de población y densidad de actividades en áreas que se encuentran fuera de las regiones urbanas tradicionales y centros de población” (Gottdiener, 1985:9).

<sup>(3)</sup> Como un ejemplo actual, el programa federal “Minha Casa Minha Vida” se propone como solución a la demanda de la vivienda social. La idea principal es solventar la construcción y subsidiar los fondos de demanda por medio de empresas inmobiliarias dirigidas por el sector privado. No obstante, esta tesis no analizará tal experiencia. Léase: <http://www.cidades.gov.br/minha-casa-minha-vida>

<sup>(4)</sup> En São Paulo, los cursos de arquitectura fueron diseñados originalmente en la Mackenzie University en 1917 dentro de los cursos de ingeniería. En 1926, la Academia de Bellas Artes abrió un curso de Arquitectura. Las facultades de Arquitectura y Urbanismo fueron abiertas de forma independiente en 1947 en la universi-

dad privada Mackenzie University, y en 1948 en la Universidad de São Paulo.

<sup>(5)</sup> Le Corbusier visitó Brasil en 1929 y 1936, estableciendo una estrecha colaboración con arquitectos brasileños y, consecuentemente, ejerciendo una influencia importante en el urbanismo brasileño en este periodo. Las primeras discusiones y puestas en práctica urbanísticas en São Paulo se encuentran combinadas en los siguientes trabajos: Campos, C.M., 2002. *Os Rumos da Cidade-Urbanismo e Modernização Em São Paulo*, São Paulo: Senac.

<sup>(6)</sup> El orden cronológico fue establecido por la edición portuguesa y, en ausencia de dicha edición, en el idioma original. El orden cronológico no altera el argumento presentado, basado en la perspectiva Historia, teoría y crítica. Para una mayor explicación de este argumento, se debe priorizar el orden de temas

<sup>(7)</sup> Meta-Proyecto en la versión original. Portas, 2011.p.52.

<sup>(8)</sup> Meta-Desenho en la versión original. Portas, 2011. p.51.

<sup>(9)</sup> “*Urbanismo fm de linha*” es un libro derivado de la compilación de los ensayos de Otilia Arantes, una reconocida filósofa de la Universidad de São Paulo, en el cual analiza los retos contemporáneos del urbanismo y la planeación estratégica bajo la forma de proyectos estratégicos. De manera especial, se enfoca en la revitalización de áreas de los centros históricos, donde el desarrollo urbano ha jugado un papel central.

<sup>(11)</sup> Traducido por el autor de una versión en portugués.

<sup>(12)</sup> De acuerdo con el autor, la generalización del término morfología urbana fue concebido a partir de la creación del International Seminar of Urban Form (ISUF), en el cual, desde 1994 se combinan discusiones de diversas escuelas bajo una reunión anual, estableciendo así capítulos de principios anuales. Para más información léase: <http://www.urbanform.org/index.html>, consultado el 29 de marzo de 2016, 20h00.

<sup>(13)</sup> Rolnik (1997) argumenta que incluso la ciudad formal fue construida sin cumplir a cabalidad todos los marcos regu-

latorios. Para más información en torno a los marcos de regulación que han sido constantemente manipulados por tomadores de decisiones y cómo, no reconociendo la verdadera materialidad de la ciudad, fue necesario ampliar las fronteras entre territorios formales e informales de la ciudad en el contexto brasileño. Rolnik, R. *A Cidade e a Lei*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

<sup>(14)</sup> “Relações de cobertura” en la versión portuguesa.

<sup>(15)</sup> Traducción libre por parte del autor del texto original en portugués: “recentramento-sobreposição-verticalização ou dispersão-horizantalização” (Fernandes, 2013:88).

<sup>(16)</sup> Los Bandeirantes eran exploradores del periodo colonial

<sup>(17)</sup> Ley Imperial n. 601, definía la propiedad de la tierra en el país, deslegitimando la posesión o ocupación como una forma legal de tenencia. De este periodo en adelante, las tierras debían ser transferidas por ventas registradas. (Rolnik, 1997)

<sup>(18)</sup> Modo de construcción con barro, muy común durante el siglo XIX en São Paulo.

<sup>(19)</sup> Para poner en práctica lo anterior, la cartografía historio-geográfica fue construida con base en los siguientes mapas: *Planta Geral da Cidade de São Paulo* (1905), *Planta Geral da Cidade de São Paulo*, organizado por la *Comissão Geográfica e Geológica* (1914), *Mappa Topographico Do Municipio De São Paulo* desarrollado por Sarah Brasil S/A (1933) y *Mapa de Ruas da cidade São Paulo*, produced by Falk (1951), *Cartas Topográficas do Município de São Paulo*, por Grupo Executivo da Grande São Paulo - Gregran (1974) y el *Mapa Digital da Cidade – MDC* (2004).

<sup>(20)</sup> *Mapa Topographico Do Municipio De São Paulo* elaborado por Sarah Brasil S/A (1933), *Cartas Topográficas do Município de São Paulo*, por Grupo Executivo da Grande São Paulo-Gregran (1974) y el *Mapa Digital da Cidade – MDC* (2004), actualizado de acuerdo con las imágenes satelitales de 2014.

<sup>(21)</sup> Epidemias a finales del siglo XIX y principios del XX (Pessoa, 2003):

- 1875 – Viruela, morfea, fiebre amarilla
- 1893-1898 – Viruela, tuberculosis, fiebre amarilla
- 1894 – Cólera
- 1896 – Tuberculosis
- 1901 – Peste bubónica
- 1908 – Viruela
- 1918 – Influenza española/Spanish flu

<sup>(22)</sup> Antes del Plano de Avenidas, los principales proyectos liderados por el Estado, planes e intervenciones se concentraban en las áreas centrales. Para mayor información sobre estos planes léase: Campos, C.M. *Os Rumos da Cidade – Urbanismo e Modernização Em São Paulo*. São Paulo: Senac, 2002b; SOMEKH, N.; CAMPOS, C. D. M. O Super-Plano: PUB - Plano Urbanístico Básico. In: SOMEKH, N. e CAMPOS, C. D. M. (Ed.). *A cidade que não pode parar: Planos Urbanísticos de São Paulo no século xx*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002.

<sup>(23)</sup> La compañía tranvías de São Paulo, luz y energía fue otorgada en 1927 (Law 2249-1927; Decree 4487-1928) para la concesión y exploración de energía en São Paulo, teniendo como principal resultado el inicio de apataciones para rectificar, canalizar e invertir el curso del río Pinheiros para generar energía en una planta hidroeléctrica. A cambio de la inversión en infraestructura, la compañía obtendría las ganancias de la generación de la electricidad, y en urbanizar el viaducto de Pinheiros. Así, el río Pinheiros fue rectificado y canalizado en la década de 1940. La compañiz de luz tendría que drenar las áreas inundables, construir el canal, avenidas de circulación rápidas a lo largo de éste y construir puentes que cruzarán el viaducto. (Pessoa, 2006; Zmitrowicz e Borghetti, 2009).

<sup>(24)</sup> Estado Novo fue el periodo durante la dictadura populista de Getúlio Vargas, caracterizada por la nacionalización de compañías extranjeras y un extensor control político sobre las ciudades principales a través de la designación directa de los alcaldes.

<sup>(25)</sup> El nuevo centro es una denominación hecha por Prestes Maia en el Plano de Avenidas, utilizada hasta nuestros días. Se encuentra delimitada por las áreas entre Praça da República y el Valle

de Anhangabaú, enmarcada en el Anillo de Irradiación. El centro histórico en se encuentra en las Colinas y es llamado Centro antiguo.

<sup>(26)</sup> Decree – lei 4598/42, Decree – lei 1569/43, Decree – law 6739/44, Decree – law 7466/45, Decree – law 9669/46, Law 1300/50, Law 2699/55, Law 3085/56, Law 2494/58, Law 3844/60, Law 3912/61, Law 4240/63. Para más información, léase: Bonduki, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo. Estação Liberdade. Fapesp. 1998.

<sup>(27)</sup> La Freguesia do Ó Bridge fue diseñada en 1956 y construida a finales de la década de 1950. Los puentes de Piquerí y Casa Verde Bridges fueron diseñados en 1957 y construidos a inicios de la década de 1960, y el Puente Limão fue diseñado en 1968. (Zmitrowicz e Borghetti, 2009).

<sup>(28)</sup> *Secretaria de Obras*, creada en 1947.

<sup>(29)</sup> La posibilidad de construir una red de metro para la ciudad fue contemplada desde la década de 1920 (Zioni, 2002; Custódio, jul/ dez 2004), y el plano de las avenidas fue también considerado como un sistema complementario para la consolidación de vías con un radio concéntrico (Maia, 1930), sin embargo, los proyectos fueron materializados por la municipalidad en los cincuenta.

<sup>(30)</sup> El plan fue fundado por el ministro de Planeación, Fineb y USAID – United States Agency for International Development. El consorcio creado para la definición del plan integró a compañías brasileñas y estadounidenses: Leo A. Daly Company Planners-Architects-Engineers y Wilbour Smith Associates (Zmitrowicz e Borghetti, 2009).

<sup>(31)</sup> El Programa Río Bajo fue desarrollado en los ochenta, combinando fondos para la higienización en la mejora y expansión del sistema vial. Para más información acerca del programa, léase: Zmitrowicz, W.; Borghetti, G. *Avenidas 1950-2000. 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 2009.

<sup>(32)</sup> El Banco Interamericano para el Desarrollo ofreció fondos sectoriales para su higienización e, inclusive, el Banco Nacional de Brasil para la Vivienda transfirió sus inversiones de financiamiento de vivienda a Desarrollo Urbano e Higienización a finales de los setenta y ochenta (Azevedo e Andrade, 1981).

<sup>(33)</sup> El primer alcalde electo después de la democracia, Janio Quadros, eliminó del consejo de la ciudad el plan propuesto por Jorge Wilhelm durante el mandato de Mario Covas. En su lugar, creó una comisión para su revisión, creando una nueva versión que fue enviada al consejo de la ciudad dos años después, y aprobada automáticamente en 1988 (Somekh, N. e Campos, C. M., 2002).

<sup>(34)</sup> Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1988:

## “CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

<sup>(35)</sup> Plano Diretor es un Plan integral obligatorio para las ciudades brasileñas de más de 30.000 habitantes, ciudades que forman parte de regiones metropolitanas y ciudades impactadas con proyectos de escala nacional, tales como plantas hidroeléctricas.

<sup>(36)</sup> Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

<sup>(37)</sup> “Solo Criado” es una noción enmarcada con distintos nombres y sin una traducción precisa al inglés. Para los propósitos de esta tesis, usaremos el término en portugués con una traducción libre, tal como la desarrollada por Furtado *et al.* (2006) en los cuadernos de trabajo “Sale of Building Rights: Overview and Evaluation of Municipal Experiences”. Disponible en: [https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1748\\_970\\_Furtado%20Final.pdf](https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1748_970_Furtado%20Final.pdf), consultado el 06 de abril de 2016, at 16h00.

<sup>(38)</sup> Montandon (2009) ofrece una amplia perspectiva sobre los diferentes tipos de Operaciones Urbanas pensadas por el PD 1985-2000. Para los propósitos de esta tesis, es importante resaltar la existencia de las distintas operaciones y que unas podía sostener a las otras en términos financieros: MONTADON, D.T. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e e benefícios*. 2009b. (Mestre em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

<sup>(39)</sup> De acuerdo con los proyectos CURA Projects. Para mayor información, léase:

Anelli, Renato Luiz Sobral. “Urbanização em Rede: os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os Projetos de Reurbanização da EMURB em São Paulo (1972-82).» *Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo 10.1* (2012).

<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/1185/1160>

GUERRA, Abilio. *Quadra aberta. Uma tipologia urbana rara em São Paulo. Projetos, São Paulo, ano 11, n. 124.01, Vitruvius, abr. 2011* <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/11.124/3819>>.

<sup>(40)</sup> De 1995 a 1998 el Ministerio de Reformas Estatales [Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)] promovió diversos cambios en la administración pública dentro de los distintos niveles de gobierno. El cambio fue sucedido por una secuencia de regulaciones propuestas por el ejecutivo, y discutidas y puestas en acción por el poder legislativo en los años subsecuentes. Para mayor información, véase: Rezende, Flávio da Cunha. *A Reforma do estado em perspectiva comparada*. En: Nassuno, Marianne e KAMADA, Priscilla Higa (orgs). *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002, pp.223-233.

<sup>(41)</sup> De acuerdo con Nobre (2015) R\$6,3 bi. reais fueron generados entre 1995 y 2014, representando 1.81 billones de dólares (con fecha de cambio 18/05/2016).

<sup>(42)</sup> Como se mencionó previamente, en las décadas de los setenta y ochenta, los proyectos CURA enfrentaron problemas legales tratando de promover desarrollos urbanos usando áreas expropiadas durante la expansión del Metro.

<sup>(43)</sup> SEMPLA, la secretaría de planeación en aquellos años, estaba a cargo de la planeación y gestión de las Operaciones Urbanas, las cuales fueron revisadas en 2001. Como consecuencia, una secuencia de reports técnicos fueron consultados por Motandon (2009):

SEMPLA, Relatório dos estudos de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa. São Paulo: SEMPLA, 2001, mimeo.

SEMPLA, Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria 132 de maio de 2001. São Paulo: 2002, mimeo.

SEMPLA, Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria 133 de maio de 2001. São Paulo: 2002, mimeo.

<sup>(44)</sup> Sales (2015) describe la experiencia de la Avenida Cupecê en la cual él participó. A pesar de contar con fondos de PAC para la generación de vivienda social, la articulación entre las distintas secretarías se convirtió en la principal limitante, cuyo resultado fue la cancelación del proyecto. Como consecuencia, cada secretaría desarrolló sus propias intervenciones, sin un diseño integral

<sup>(45)</sup> Un análisis exhaustivo sobre la Concessão Urbanística y su aplicabilidade en el contexto brasileño se encuentra disponible en: Souza, F.F. *Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo*, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo. Master Thesis. Escola De Administração De Empresas De São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

<sup>(46)</sup> AECOM es una práctica de diseño internacional, originalmente de Estados Unidos. Para mayor información, véase: <http://www.aecom.com/about-aecom/>

<sup>(47)</sup> El alcalde Kassab sacó violentamente a la población sin domicilio fijo y consumidores de drogas del sitio. Después de ello, la municipalidad demolió varios edificios de propiedad pública cuyo resultado fue un cambio radical en el área. Aún así, tales áreas fueron abandonadas contribuyendo a su declive, lo cual generó una eventual marginalización alrededor de los lotes públicos vacantes.

<sup>(48)</sup> Para mayor información sobre este proceso, léase: Gatti, S. F. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (PHD Thesis). São Paulo, 2015.

<sup>(49)</sup> Versión original en portugués: Planos-Referência de Intervenção urbana (Sales, 2005)

<sup>(50)</sup> De acuerdo con Maleronka (2015) y D'Àvila (2015) el método “The most probable area to be” desarrollado por consultores que toma el TPCL – catastro de la zona que incluye impuestos por propósitos, que también contiene diversas tipologías de edificios. El método establece tasas probables de desarrollo para cada tipología. Por ejemplo: Espacios vacíos tienen el 100 % de probabilidad de ser reacondicionados, mientras que los edificios de grandes alturas cuentan con el 0 %.

<sup>(51)</sup> Una serie de escritos acerca de PRIOUS fue editado por la revista Arquitectos, donde todos los proyectos pueden ser consultados. Disponible en: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/05.059/476>. Consultado el 31 de marzo de 2016, 00h40.

<sup>(52)</sup> El análisis de las entrevistas (Sales, 2015; Bernardini, 2015; Maleronka, 2015, Vladir, 2015) explica que los impactos ambientales son puntualizados por los entrevistados como elementos que pueden ser utilizados en términos políticos e ideológicos para ser discutidos con mayor profundidad. Las diferentes operaciones y proyectos han recibido distintos tratamientos por parte del poder público, reforzando la hipótesis del crecimiento de coaliciones para favorecer unas operaciones sobre otras (Sales, 2015; Bernardini, 2015; Maleronka, 2015, Vladir, 2015). Este es un tema que debe tener un análisis a profundidad, especialmente para la aprobación de proyectos y operaciones urbanas en São Paulo.

<sup>(53)</sup> OU Jacu Pêssego fue aprobado por el consejo de la ciudad pero cancelado por el ministerio público, debido a la falta de un reporte de impacto ambiental. La existencia de OU fue revisada en el siguiente orden: 2004-Operação Urbana Faria Lima; 2004-Operação Urbana Águas Espraiadas and 2013-Operação Urbana Água Branca.

<sup>(54)</sup> SFI - Sistema Financeiro Imobiliário - law nº 9.514/ 1997

<sup>(55)</sup> SFH - Sistema Financeiro da Habitação - law nº4.380/ 1964

<sup>(56)</sup> CVM – Comissão de Valores Mobiliários – instruction nº 400/2003. Disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/legislacao/instrucao\\_cvm400.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/legislacao/instrucao_cvm400.pdf), Consultado el 06 de abril de 2016, 01h00.

<sup>(57)</sup> La información de carácter histórico puede ser consultada en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/cepac/index.php?p=19458](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19458). Consultado el 05 de abril de 2016, 23h00.

<sup>(58)</sup> Presentado en el PDE 2002-2012 y regulado por el Decreto Nº 43.232/ 2003.

<sup>(59)</sup> El autor señala algunos ejemplos de vivienda social y espacios públicos actualmente posibles gracias a las Operaciones Urbanas, tales como Largo da Batata, ubicado en OU Faria Lima y Jardim Edith un complejo de vivienda social en Águas Espraiadas. Además profundiza en torno a articulaciones puntuales, tal como la realizada con ocasión del nuevo Puente sobre el Rio Pinheiros en OU Águas Espraiadas.

<sup>(60)</sup> Los puntos de investigación de Maleronka ejemplifican algunas intervenciones en OU Águas Espraiadas, donde EMURB tuvo un papel mediador ya que tenía el control de los fondos (Maleronka, 2010).

<sup>(61)</sup> Ley 11.774/1995, aprobada el 18 de mayo de 1995.

<sup>(62)</sup> EMURB-Empresa Municipal de Urbanização.

<sup>(63)</sup> Las regulaciones brasileñas especifican que los derechos al aire y subsuelo pertenecen a la municipalidad, quienes por concesión, pueden permitir la participación del sector privado para construir en y sobre ellos.

<sup>(64)</sup> Los edificios de amnistías fueron muy comunes durante el siglo XX en São Paulo. El primer código de parcelación y construcción fue establecido a finales del siglo XIX, cuando la ciudad pasó de su primera fase de expansión urbana, sin embargo, a lo largo del siglo, se toleraron lotificaciones y construcciones ilegales de modo paralelo al desarrollo de la ciudad. Para mayor información, véase: Rolnik,

Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

<sup>(65)</sup> Las expropiaciones especiales fueron permitidas para el establecimiento de empresas de desarrollo inmobiliario de gran envergadura.

<sup>(66)</sup> El cambio de nombre de Operación urbana a Operación Urbana Consorciada determina un cambio en el carácter de los instrumentos de planeación, de un simple intercambio de beneficios y compensaciones a una relación público-privada, a través de la cual ciertas áreas debían ser reconfiguradas. Este cambio fue introducido por el Estatuto de la ciudad.

<sup>(67)</sup> Portaria 132/2001.

<sup>(68)</sup> La ley brasileña de licitaciones públicas (L. 8666/93) es muy detallada en cuanto a los contratos individuales. Paulo Mendes da Rocha (quien participó en el consejo urbanístico de las olimpiadas en París en 2008) fue contratado bajo un contrato de Notorio Saber, un tipo de consultoría entre la municipalidad y una figura notable en un campo determinado. Este tipo de contratos son analizados por una comisión especial compuesta por, al menos, dos servidores públicos con experiencia en el campo relativo que puedan sustentar y justificar la decisión de contratar a dicho consultor. Para mayor información, véase:

Scharlach, Cecília. As Olimpíadas de 2008 em Paris e a participação de Paulo Mendes da Rocha. *Arquitextos*, São Paulo, ano 02, n. 015.01, Vitruvius, ago. 2001 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/854>>.

<sup>(69)</sup> Especificaciones de la competencia disponibles en:

PMSP. Termo de Referência do Concurso Bairro Novo. São Paulo. 2004. Disponible en: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.044/2398?page=2>, consultado por última vez el 28 de febrero de 2014, 16h00.

<sup>(70)</sup> En el original “Cidade Mercadoria”

<sup>(71)</sup> Una evaluación completa sobre las competencias y su diseño puede consultarse en: Neto, Gustavo Pires de Andrade. O pensando

a cidade no Século XXI: O Concurso Bairro Novo em São Paulo, 2004. TFG – FAUUSP: São Paulo, 2006.

El análisis de acuerdo al criterio del sentido de urbanidade puede encontrarse en: Barros, Raquel R. M. Paula; Pina, Sílvia A. Mikami G. *Uma reflexão sobre assentamentos humanos mais sustentáveis: o projeto urbano Bairro Novo*. (In) Anais ELECS: Recife, 2009.

<sup>(72)</sup> Un aspecto reiterativo entre los entrevistados fue la presencia de problemas técnicos en el proyecto, razón por la cual hubo una resistencia entre las secretarías con respecto a su ejecución. La disputa pública con respecto al proyecto se llevó a los medios y por una serie de artículos publicados en la São Paulo Architecture Biennale de 2006.

<sup>(73)</sup> Para comprender el papel de los instrumentos políticos en dicha competencia, véase: Neto, 2006

<sup>(74)</sup> La propuesta de Tecnisa por R\$ 133.333, 333,55 de aquellos tiempos, un número de la Cábala de acuerdo con Nigri, cifra relacionada con el origen judío de la familia. La subasta comenzó en diciembre de 2006 y el dinero fue otorgado a Telefónica en febrero de 2007 (Nigri, 2015).

<sup>(75)</sup> De acuerdo con Avila (2015), el proceso comenzó en 2006, aunque el primer encuentro técnico tuvo lugar en enero de 2009, después de las elecciones municipales que reeligieron al alcalde Kassab.

<sup>(76)</sup> CEPACS (Certificado de Potencial Adicional de Construção) es un certificado de construcción negociado en el mercado de valores de cambio, cuyas acciones determinadas por la municipalidad son gestionada por la CVM, en una autarquía que funge como Comisión de seguridad.

<sup>(77)</sup> La cuenta propuesta para el consejo de la ciudad determine que el 25% de los fondos debe ser orientado a la producción de vivienda social y asentamientos informales en forma de programas localizados en Zonas de Especial Interés (ZEIS), sin embargo, esta cifra fue modificada en la cámara de la ciudad.

<sup>(78)</sup> Muchos de los desarrollos inmobiliarios actuales en la ciudad cuentan con un alto costo aún con su reducido tamaño, generalmente

incrementando el costo de inversión. Asegurar un tamaño más reducido no garantiza necesariamente que vaya a ser adquirido por la población de clases medias bajas. Para más información sobre el caso, léase: Gatti, S. F. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (PHD Thesis). São Paulo, 2015.

<sup>(79)</sup> Law N.º 15 893/2013.

<sup>(80)</sup> De los 1360000 m<sup>2</sup> de edificios residenciales disponible, 50% (675 000 m<sup>2</sup>) fue destinado a la tipología inducida.

<sup>(81)</sup> Zonas de uso mixto, Polos de centralidades, Redes estructurales de ejes, y Áreas de intervención urbana en la regulación original.

<sup>(82)</sup> Fuente: PMSP, Relatório consolidado de potencial construtivo consumido da Operação Urbana Água Branca. Disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/ouab/ou\\_agua\\_branca\\_estoque\\_consumido\\_08\\_01\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ou_agua_branca_estoque_consumido_08_01_2014.pdf), consultado el 21 de febrero de 2014, 13h44.

# REFERENCIAS

---

- Abascal, E. H. S.; Bilbao, C. A. (2014). Projeto Urbano e dependência espacial. *Arquitextos*, n. 164. 05.
- (TODOS), F. F. E. *Sale of Building Rights: Overview and Evaluation of Municipal Experiences*. 2006
- Almandoz, A. (2009). Mudanças políticas e institucionais para o planejamento latino-americano do segundo pós guerra. En: Gomes, M. A. A. D. F. e (ORG) (Ed.). *Urbanismo na américa do sul: circulação de ideias e constituição do campo*. Salvador: EDUFBA.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s*. Nueva York: Routledge.
- Alvim, A. A. T. B.; Abascal, E. H. S.; Moraes, L. G. S. D. (enero-junio de 2011). Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: elimites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole São Paulo*, vol. 13, n.25, pp. 213-233.
- Andrade, C. R. M. D. (1993). *A Peste e o Plano: O Urbanismo Sanitarista do Engenheiro Saturnino de Brito*. (Universidade de São Paulo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maestría en Estructuras Ambientales Urbanas. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Anelli, R. L. S. (2012). *Urbaniza o em Rede: os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os Projetos de Reurbaniza o da EMURB em São Paulo (1972-82)*. *Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*.
- Antonucci, D. (2002). SAGMACS: o estudo que fez escola. En: Somekh, N. e Campos, C. D. M. (Ed.). **A cidade que não pode parar - Planos Urbanísticos de São Paulo no Século xx**. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Antonucci, D. (2006). **Morfologia e Legisla o Urbana: São Paulo 1972/2002**. (Doctorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- Arantes, O. (1998). **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Edusp.
- Argan, G. C. (2005). **A História da arte como História da cidade**. São Paulo: Martins Fontes.
- Ascher, F. (2010). **Os Novos Princípios do Urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra.
- Augusto, M. L. J. P.; Mendes, P. A. (2005). **SPR: Memórias de Uma Inglesa**. São Paulo: Clanel.
- Azevedo, S. D.; Andrade, A. G. D. (1981). **Habitação e poder**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981.
- Barros, R. R. M. P.; Pina, S. A. M. G. (2009). **Uma reflexão sobre assentamentos humanos mais sustentáveis: o projeto urbano Bairro Novo**. Encontro Latino Americano de Edificações e Comunidades Sustentáveis (ELECS). Pernambuco, U. F. D. Recife.
- Bauman, Z. (1987). **Legisladores e Intérpretes - Sobre Modernidade, Pós-modernidade e Intelectuais**. São Paulo: Zahar.
- Bernardini, M. D. M. (2015). **Arquiteto e Urbanista na SEMPLA e SPUrbanismo**. São Paulo.
- Bonduki, N. (2004). **Origens da habitação social no Brasil Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4.<sup>a</sup> São Paulo: Estação Liberdade. ISBN 978-85-85865-91-7. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/pesquisa/bookshelf/book/144>
- Bourdin, A. (2010). **O urbanismo depois da crise**. Lisboa: Livros Horizontes.
- Brunelli, A. S. U. y otros. (2006). **Barra Funda**. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico.
- Busquets, J. (2006). **Cities: X Lines: Approaches to City and Open Territory Design** Harvard University Graduate School of Design.
- Calabi, D. (2012). **História do Urbanismo Europeu**. São Paulo: Perspectiva.
- Campos, C. M. (2002a). Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. En: Somekh, N.; Campos, C. M., *et al* (Ed.). **A cidade que não pode parar. Planos Urbanísticos de São Paulo no século xx**. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Campos, C. M. (2002b). **Os Rumos da Cidade - Urbanismo e Modernização Em São Paulo**. São Paulo: Senac.
- Campos, C. M.; Somekh, N. (2002). Relatório Moses: a emergência da metrópole. En: Somekh, N.; Campos, C. M., *et al* (Ed.). **A Cidade que não pode parar: Planos Urbanísticos de São Paulo no século xx**. São Paulo: Editora Mackenzie.

- Castro, L. G. R. D. (2006). **Operações Urbanas em São Paulo-interesse público ou construção especulativa do lugar.** (Tesis de Doctorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Choay, F. (2011). **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia.** 6.ª São Paulo: Perspectiva.
- Custódio, V. (julio-diciembre de 2004). Dos surtos urbanísticos do final do século XIX ao uso das várzeas pelo Plano de Avenidas. **Geosul**, vol.19, n.º 38, pp. 77-98.
- Custódio, V. (2001). **Estatuto da Cidade.**
- Feldman, S. (2005). **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo:** EDUSP, Fapesp.
- Fernandes, A. (2013). Decifra-me ou te Devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-Fragmento e Dilemas da Prática do Urbanismo no Brasil. En: Gonzales, S. F. N.; Francisconi, J. G., *et al* (Ed.). **Planejamento & Urbanismo na atualidade brasileira - objeto teoria e prática.** Rio de Janeiro: Livre Expressão. pp. 83-107. ISBN 978-85-7984-663-2.
- Ferreira, J. S. W. (2003). **O Mito da Cidade-global.** São Paulo: Vozes.
- Figueiredo, V. G. B. (2005). **Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local: o caso do projeto Eixo Tamanduathey em Santo André.** (Mestría). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Filho, N. G. R. (1968). **Evolução urbana no Brasil.** São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Fioravanti, C. (2013). Entre paredes de concreto. **Pesquisa FAPESP**, vol. 214 pp. 16-25.
- Fix, M. (2001). **Parceiros da exclusão.** São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_ (2007). **São Paulo cidade global.** São Paulo: Boitempo.
- Fonseca, A. C. P. D. (2004). **A produção imobiliária e a construção da cidade.** (Doctorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Furlan, D.; Carvalho, E. O. E. C. D. (2004). **Concurso Bairro Novo - 1º lugar.** São Paulo.
- Gomes, M. A. A. D. F.; Espinoza, J. C. H. (2009a). Diálogos modernistas coma paisagem: sert e o Town Planning Associates na América do Sul, 1943-1951. En: Gomes, M. A. A. D. F. (Ed.). **Urbanismo na américa do sul: circulação de ideias e constituição do campo.** Salvador: EDUFBA.
- \_\_\_\_\_ (2009b). Olhares Cruzados: Visões do urbanismo moderno na América do Sul, 1930-1960. En: Gomes, M. A. A. D. F. (Ed.). **Urbanismo na**

- américa do sul: circulação de ideias e constituição do campo.** Salvador: EDUFBA.
- Gottdiener, M. (1985). **The Social Production of Urban Space.** Austin: University of Texas Press.
- \_\_\_\_\_ (1997). **A Produção Social do Espaço Urbano.** São Paulo: Edusp.
- Guerra, A. (abril de 2011). **Quadra aberta.** Uma tipologia urbana rara em São Paulo. *Projetos, São Paulo* **ano 11**, vol. n. 124.01, n. 01. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/11.124/3819>
- Hobsbawn, E. (1995). **Era dos Extremos.** São Paulo: Companhia das Letras.
- Jacobs, J. (1961). **Death and life of great American Cities.** New York: Vintage Books.
- Jacques, P. B. (2001). **A estética da ginga: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica.** Rio de Janeiro: Casa da Palavra.
- Júnior, A. S. (2001). **Estrada de Ferro Sorocabana: uma saga ferroviária** São Paulo: Dialetto.
- Júnior, J. M. (noviembre de 2005). Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição. *vitruvius | arquitextos*, vol. 066.03, n. ano 06. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.066/407>
- Lehnerer, A. (2014). **Grand Urban Rules Rotterdam: naio10 publishers.**
- Lynch, K. (1995). **City Sense and City Design.** Cambridge: MIT Press. ISBN: 9780262620956|.
- Lynch, K. (2011). **A imagem da cidade.** Lisboa: Edições 70.
- Maia, F. D. P. (1945). **Melhoramentos de São Paulo.** São Paulo: PMSP.
- Maia, F. P. (1930). **Plano de Avenidas.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo.
- Maleronka, C. (2010). **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea - Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana.** 212p. (Doctorado). Faculdade Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Maleronka, C.; Furtado, F. (2013). **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos.**
- Marchi, P. M. D. (2008). Signos de uma paisagem des(cons)truída. En: KON, S. e DUARTE, F. (Ed.). **A(des)construção do caos.** São Paulo: Perspectiva.
- Maricato, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento Urbano no Brasil. En: Arantes, O.; Vainer, C. B., *et al* (Ed.). **Cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes.

- Maricato, H.; Ferreira, J. S. W. (2002). Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? En: (ORG.), L. M. O. (Ed.). **Estatuto da Cidade e Reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre São Paulo: Sergio Antonio Fabris editor.
- Marques, M. M. (2013). O papel do desenho urbano no Planejamento e Gestão das Cidades. En: Gonzales, S. F. N. e (ED), J. G. F. (Ed.). **Planejamento & Urbanismo na atualidade brasileira - objetivo, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Livre-Expressão. pp. 29-64.
- Martins, J. D. S. (2008). **A Sociabilidade do Homem Simples: Cotidiano e História na Modernidade Anômala**. São Paulo: Contexto.
- Medrano, R. H. (2009). Notas sobre a América do Sul na historiografia urbana brasileira. En: Gomes, M. A. A. D. F. (Ed.). **Urbanismo na américa do sul: circulação de ideias e constituição do campo**. Salvador: EDUFBA. pp.261-293.
- Meulder, B. D.; Loeckx, A.; Shannon, K. (2006). **A projects of Projects**. Bruxelas: UN Habitat. Urban dialogues.
- Montandon, D. T. (2009a). **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e e benefícios**. (Maestría en Urbanismo e Arquitectura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- (2009b) **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e e benefícios**. (Maestría en Urbanismo y Arquitectura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Moraes, L. G. S. (2010). **Operações urbanas enquanto instrumento de transformação da cidade: O caso da Operação Urbana Água Branca no município de São Paulo (1995-2009)**. (Tesis de Maestría). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- Neto, G. P. D. A. (2006). **O pensando a cidade no Século XXI: O Concurso Bairro Novo em São Paulo, 200**. (Trabajo Final de Graduación). Arquitetura e urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.
- Nicolau, B. C. (2012). **Entrevista SPUrbanismo São Paulo**.
- Nobre, C. C. (2013). **Projetos urbanos ou empreendimentos imobiliários? O caso Cidade Pirelli em Santo André**. (Maestría). Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie São Paulo.

- Nobre, E. A. C. (2015). **Do solo criado à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária**. XVI Enampur. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Paulo, P. D. M. D. S. (2002). **Lei nº 13.430/2002 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo.
- Pessoa, D. F. (2003). **Utopias e cidades: proposições**. São Paulo: Fapesp/AnnaBlume.
- (2006). **Utopia e Cidades: proposições**. São Paulo: Annablume.
- PMSP (1995). **Lei 11.774 De 18 de maio de 1995 - Operação Urbana Água Branca**. São Paulo.
- (2004). **Termo de Referência do Concurso Bairro Novo**. São Paulo.
- (2012). **São Paulo em mapas**. INFOCIDADE. São Paulo.
- (2009). **Operação Urbana Água Branca - apresentação técnica**. São Paulo. Mar.
- Portas, N. (2011). **A cidade como arquitetura**. Lisboa: Livros Horizonte.
- Portas, N.; Domingues, Á.; Cabral, J. (2007). **Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN 978-972-31-1061-6.
- (2011). **Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projetos**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Queiroz, R. J. D. G. (2011). **Política urbana em tempos de crise: Crítica (teórica e prática) da economia política do espaço na leitura do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC., XII Simpósio Nacional de Geografia Urbanisma**, Belo Horizonte.
- Reis, N. G. (2006). **Notas sobre Urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes.
- Rio, V. D. (1999). **Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento**. Rio de Janeiro: Pini. ISBN &#x9;8572660313.
- Rodriguez, S. K. (1998). **Geologia Urbana da Região Metropolitana de São Paulo**. (Tesis de Doctorado). Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Rolnik, R. (1997). **A Cidade e a Lei**. São Paulo: Studio Nobel.
- (1997). **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo.
- Romero, J. L. (2004). **América Latina: As cidades e as ideias**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. ISBN 8571082685.
- Rovati, J. F. (2014). **Conceitos e histórias do urbanismo**. En: Peixoto, E. R.; Derntl, M. F., *et al*, *Tempos e escalas da cidade e do urbanismo: Anais do XIII*

- Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Brasília*. Universidade Brasília- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Saboya, A. (1930). Apresentação Plano de Avenidas. En: MAIA, P. (Ed.). **Plano de Avenidas**. São Paulo: PMSP.
- Sales, P. M. R. D. (2005). Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1. Introdução. **Arquitextos**, vol. Texto Especial n.º 295. \_\_\_\_\_ (2015a). **Entrevista realizada pela autora**. São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2015b). Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 5 – Operação Urbana Diagonal Sul. **vitruvius | arquitextos**, vol. 061.08. Disponible en <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.061/456>
- Santoro, P. F. (2015). **O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos**. XVI Enampur. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Santos, B. S.; (ORG), M. P. M. (2010). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Editora Cortez.
- Santos, C. R. D. (noviembre de 2009). Em defesa do patrimônio industrial ferroviário de São Paulo: as oficinas da São Paulo Railway na Lapa. **Minha Cidade**, vol. ano 10, n. 112.03. Disponible en: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/10.112/1826>
- Santos, W. D. (1980). **Lapa**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.
- Secchi, B. (1992). Urbanistica descrittiva *Casabella*, n. n. 588 p. pp. 22-23, 61-62. \_\_\_\_\_ (2006). **Primeira Lição do Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva.
- Singer, P. (1973). *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense.
- Solà-Morales, I. D. (2003). **Territorios**. Barcelona: Gustavo Gili.
- Solà-Morales, M. D. (1997a). **Las formas de crecimiento urbano**. Barcelona: Ediciones UPC.
- \_\_\_\_\_ (1997b). **Las formas de crecimiento urbano**. Barcelona: Ediciones UPC.
- \_\_\_\_\_ (2008a). Cut Cities. En: Solà-Morales, M. D. (Ed.). **A matter of things**. Rotterdam: NAI.
- \_\_\_\_\_ (2008b). For a Material Urbanity. En: Solà-Morales, M. D. (Ed.). **A matter of things**. Rotterdam: NAI.
- \_\_\_\_\_ (1992). **Another Modern Tradition**. En: Solà-Morales, M. D. (Ed.). **A Matter of things**. Asmterdam: NAI, 2008. ISBN 9789056625207.
- Somekh, N. (1987). **A (des) verticalização de São Paulo**. (Mestría). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- \_\_\_\_\_ (2008). *Projetos Urbanos e Estatuto da cidade: limites e possibilidades*. **Arquitextos**, vol. 097.00.
- Somekh, N.; Campos, C. D. M. (2002). O Super-Plano: PUB - Plano Urbanístico Básico. En: Somekh, N. e Campos, C. D. M. (Ed.). **A cidade que não pode parar: Planos Urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Somekh, N.; Campos, C. M. (2002). Do PD 85 ao PD 88: inovação, democracia, crise. En: Somekh, N. e Campos, C. M. (Ed.). **A cidade que não pode parar. Planos Urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Somekh, N.; Neto, C. M. C. (2005). Desenvolvimento local e projetos urbanos. **Arquitextos**, vol. 059.01. Disponible en: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470>
- Toledo, B. L. D. (2004). **São Paulo: Três cidades em um século**. São Paulo: Duas Cidades; Cosacnaify.
- Vainer, C. B. (2000a). Pátria, empresa e mercadoria. En: Arantes, O.; Vainer, C. B., *et al.* (Ed.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes. pp.75-105.
- \_\_\_\_\_ (2000b). Uma Estratégia Fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. En: Arantes, O. B.; Vainer, C. B., *et al.* (Ed.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes. pp.11-74.
- Vicentini, Y. (enero-junio de 2001). Teorias da cidade e as reformas urbanas contemporâneas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, vol. 3, pp. 9-31.
- Villaça, F. (2001). **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Fapesp.
- \_\_\_\_\_ (2012). **Estatuto da cidade: para quê serve?** Carta Maior. São Paulo.
- Vital, D. (2012). **Em SP, projeto previa Olimpíada descentralizada e reconciliadora**. Terra.
- Waisman, M. (2013). **O Interior da História**. São Paulo: Perspectiva.
- Wilheim, J. (1976). **O Substantivo e o Adjetivo**. São Paulo: Perspectiva.
- \_\_\_\_\_ (2003). **Jw - A Obra Publica De Jorge Wilheim - Submarino.com**. São Paulo: DBA Artes Gráficas. Disponible en: <http://www.submarino.com.br/produto/239021/livro-jw-a-obra-publica-de-jorge-wilheim>
- \_\_\_\_\_ (ORG). (2000). **Intervenções na Paisagem Urbana de São Paulo**. Instituto Florestan Fernandes. São Paulo.
- Zioni, S. (2002). Metrô e Sistran: o transporte urbano volta para os trilhos e cai na rede. En: Somekh, N.; Campos, C. M., *et al.* (Ed.). **A cidade que não pode parar. Planos Urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Zmitrowicz, W.; Borghetti, G. (2009). **Avenidas 1950-2000. 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUSP.

# ÍNDICE DE FIGURAS

---

Figura 1.	Relación conceptual entre urbanismo y materialización. Fuente: Elaboración propia, 2016.....	96
Figura 2.	Relación entre las nociones de proyectos urbanos –forma y procesos urbanos–Paisaje. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	98
Figura 3.	Variaciones conceptuales entre proyectos y procesos, expresados en las figuras Definición, Inducción e Improvisación. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	99
Figura 4.	Ubicación del sitio. Fuente: Google Earth Image, toma incorporada por la autora, 2016. ....	106
Figura 5.	Situación del sitio con relación a los alrededores y áreas urbanizadas de São Paulo. Fuente: Capturada por la autora, 2016.....	108
Figura 6.	Esquema del inundable Tietê entre Lapa y Barra Funda, se puede observar cómo las estructuras del paisaje y de la propiedad de la tierra definen la infraestructura. Fuente: Elaboración propia a partir de un mapa de 1881.....	111
Figura 7.	Esquema del proceso de urbanización del sitio. Fuente: Elaboración propia, 2016 .....	114
Figura 8.	Lotificación de Grão Burgo da Lapa. Fuente: Santos, 1980.....	114

Figura 9.	Plan General de la Capital de São Paulo, organizada por Gomes Cardim. Fuente: Archive PMSP. ....	116
Figura 10.	Propuesta del Ing. Fonseca Rodrigues. Fuente: Andrade, 1993. ....	117
Figura 11.	Propuesta de Ulhôa Cintra. Fuente: Pessoa, 2003:129. ....	118
Figura 12.	Propuesta de Saturnino de Britto. Fuente: Pessoa, 2003:130. ....	118
Figura 13.	1929 – Mapa de São Paulo - S.A.R.A BRASIL Ltda. Fuente: Archive PMSP. ....	121
Figura 14.	1930 – Plan de Avenidas – Plan Sewage. Fuente: Maia, 1930:121. ....	123
Figura 15.	1930 – Plan de Avenidas- Circuito Parkway. Fuente: Maia, 1930:126. ....	123
Figura 16.	1930 – Plan de Avenidas – Se proponen mejoras en las avenidas del nuevo centro. Fuente: Maia, 1930:93. ....	124
Figura 17.	1945 – Avenidas mejoras por el alcalde Prestes Maia. Fuente: Zmitrowicz; Borguetti, 2009:29. ....	125
Figura 18.	1930 – Esquema del proceso de urbanización del sitio y las vías férreas en el viaducto de Tiete, entre Lapa y Barra Funda. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	127
Figura 19.	1947 – Visita del alcalde al barrio de Barra Funda. Autor: Ferreira. Fuente: Archive Casa da Imagem, PMSP. ....	130
Figura 20.	1947 – Visita del alcalde al barrio de Barra Funda. Autor: Ferreira. Fuente: Archive Casa da Imagem, PMSP. ....	130
Figura 21.	1947 – Visita del alcalde al barrio de Barra Funda. Autor: Ferreira. Fuente: Archive Casa da Imagem, PMSP. ....	131

Figura 22.	1947 – Visita del alcalde al barrio de Barra Funda. Autor: Ferreira. Fuente: Archive Casa da Imagem, PMSP. ....	131
Figura 23.	Década de 1950 – Esquema del proceso de urbanización del sitio y las vías férreas en el viaducto de Tiete, entre Lapa y Barra Funda. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	132
Figura 24.	1958 – Vista aérea del Puente Anhanguera. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <a href="http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/">http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/</a> , consultado el 26 de mayo de 2016. ....	133
Figura 25.	Puente Anhanguera, la imagen muestra el puente antiguo de madera. Autor: Ferreira. Fuente: Archive Casa da Imagem, PMSP. ....	133
Figura 26.	1958 – Vista aérea del Puente Freguesia do Ó. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <a href="http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/">http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/</a> , Consultado el 26 de mayo de 2016. ....	134
Figura 27.	Década de 1960 – Puente Freguesia do Ó. Autor: Daniel Guth. Fuente: <a href="http://abicycletanacidade.blogfolha.uol.com.br/2015/07/26/limites-de-velocidade-nas-ruas/marginal-tiete-1960-pte-">http://abicycletanacidade.blogfolha.uol.com.br/2015/07/26/limites-de-velocidade-nas-ruas/marginal-tiete-1960-pte-</a> .....	134
Figura 28.	1958 – Vista aérea del Puente Limão. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <a href="http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/">http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/</a> , Consultado el 26 de mayo de 2016. ....	135
Figura 29.	1968 – Puente Limão, Diseño de las conexiones con la Avenida Marginal. Fuente: Zmitrowicz, W.; Borghetti, G, 2009:108. ....	135
Figura 30.	1958 – Vista aérea del Puente Casa Verde. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <a href="http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/">http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/</a> , Consultado el 26 de mayo de 2016. ....	136

- Figura 31. 1957 – Proyecto del Puente Casa Verde.  
 Autor: Daniel Guth. Fuente: Zmitrowicz, W.; Borghetti, G, 2009:109..... 137
- Figura 32. 1958 – Construcción del viaducto Río Branco.  
 Autor desconocido. Disponible en: <https://s-media-cache-ako.pinning.com/originals/ad/36/c8/ad36c80382a68c8b0f1299bea82e1e2a.jpg/>,  
 Consultado el 26 de mayo de 2016. .... 138
- Figura 33. 1957 – Plan de las Avenidas de Traslado Rápido.  
 Plan Maestro del Departamento de urbanismo.  
 Fuente: Zmitrowicz, W.; Borghetti, G, 2009:32. .... 139
- Figura 34. 1930 – Esquema de las avenidas de traslado rápido en el Plan de Avenidas. Fuente: Elaboración propia con base en Parkways Map de MAIA, 1930:126, 2010. .... 140
- Figura 35. 1950 – Esquema de las avenidas de traslado rápido propuesto por Robert Moses. Fuente: Elaboración propia con base en el mapa síntesis del sistema de vías propuesto por Mose en Campos & Somekh, 2002:87. .... 140
- Figura 36. 1957 – Esquema de las avenidas de circulación rápida del Plan Maestro del Departamento de Scheme of express Avenues from the Department of Urbanism Masterplan. Fuente: Elaboración propia, 2016, basada en las avenidas de circulación rápida del Plan Maestro. Zmitrowicz y Birghetti, 2009: 32. .... 141
- Figura 37. 1968 – Esquema de las avenidas rápidas de PUB. Fuente: Esquema de las avenidas de circulación rápida del PUB. Fuente: Elaboración propia con base en los mapas síntesis del mapa de la Estructura Urbana del PUB, Campos y Somekh, 2002:117..... 141

Figura 38.	1968 – Proyecto de transición de Jorge Wilhelm. Fuente: Archivo de Jorge Wilhelm, disponible en <a href="http://www.jorgewilheim.com.br/legado/">http://www.jorgewilheim.com.br/legado/</a> , consultado el 29 de mayo de 2016. ....	143
Figura 39.	1956 – Esquema de la propuesta de metro. Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de transporte público rápido. Zmitrowicz & Borghetti, 2009:34.....	143
Figura 40.	1957 – Esquema de la propuesta de metro. Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de transporte público rápido. Zmitrowicz & Borghetti, 2009:37.....	143
Figura 41.	1965 – Esquema de la propuesta del metro PUB. Fuente Elaboración propia con base en el Proyecto de transporte público rápido. Zmitrowicz & Borghetti, 2009:38. ....	143
Figura 42.	1968 – Plano Urbanístico Básico PUB – Mapa sintético. Fuente: Campos & Somekh, 2008:117.....	145
Figura 43.	1971 – Plano Rector de Movilidad Integrada PDDI de Desarrollo Integrado PDDI -Mapa sintético. Fuente: Somekh & Campos, 2008:40. ....	145
Figura 44.	1955 – Esquema de los usos de suelo industriales permitidos por la regulación sonora. Fuente: Elaboración propia con base en el plan de regulación sonora disponible en Campos & Somekh, 2002: 91. ...	147
Figura 45.	1968 – Esquema del uso industrial actual de acuerdo con el censo de PUB. Fuente: Elaboración propia con base en mapas del censo PUB del área urbanizada de São Paulo. Fuente: Zmitrowicz & Borghetti, 2009: 38. ....	147
Figura 46.	1972 – Esquema sobre la regulación del uso de suelo. Fuente: Elaboración propia con base en un mapa zonal en Campos & Somekh, 2002: 127.....	147

- Figura 47. 1958 – Imagen aérea. Fuente: Base Aerofoto. Disponible en: <http://www.geoportal.com.br/memoriapaulista/> ..... 149
- Figuras 48. Vistas aéreas de las avenidas Marginais y la rectificación y canalización de Tietê. Autor desconocido. Fuente: Prestação de contas prefeito Faria Lima - 1965-1971, PMSP. .... 152
- Figuras 49. Vistas aéreas de las avenidas Marginais y la rectificación y canalización de Tietê. Autor desconocido. Fuente: Prestação de contas prefeito Faria Lima - 1965-1971, PMSP. .... 152
- Figura 50. Década de 1970 – Esquema del proceso de urbanización del sitio y del sistema de vías férreas, así como el almacén de caminos en el viaducto de Tietê, entre Lapa y Barra Funda. Fuente: Elaboración propia, 2016. .... 155
- Figura 51. 1985 – Esquema de las operaciones urbanas propuestas en el Plan Maestro 1985-2000. Fuente: Elaboración propia con base en el Mapa de Operación Urbana PD 1985-2000, Campos & Somekh 2002:155. .... 159
- Figura 52. 1988 – Esquema de operanciones urbanas desarrolladas hasta 1988. Fuente: Elaboración propia con base en el mapa de la Guía General de PD de 1988, Campos & Somekh 2002:157. .... 159
- Figura 53. Operaciones urbanas desarrolladas en la década de los noventa y a principios de la década del 2000. Fuente: Elaboración propia con base en GEOSAMPA, 2016. .... 159
- Figura 54. 1986 – Proyecto del parque Tiete de Oscar Niemeyer para el viaducto de Tietê. Fuente: [http://www.institutodeengenharia.org.br/site/noticias/exibe/id\\_sessao/4/id\\_noticia/8009/Do-outro-lado-do-rio:-as-ideias-do-passado-para-recuperar-o-rio-Tiet%](http://www.institutodeengenharia.org.br/site/noticias/exibe/id_sessao/4/id_noticia/8009/Do-outro-lado-do-rio:-as-ideias-do-passado-para-recuperar-o-rio-Tiet%20)

	C3%AA,-em-S%C3%A3o-Paulo-, Consultado el 29 de mayo de 2016.....	160
Figura 55.	Avenida en deterioro antes de ser intervenida .....	162
Figura 56.	2009 – Avenida en deterioro durante su intervención.....	162
Figura 57.	2011 – Avenida en deterioro después de su intervención.Fuente: Google.....	162
Figura 58.	2002 – Esquema de Operaciones urbanas propuesto por el Plan Maestro 2002-2012. Fuente:....	163
Figura 59.	2004 – Esquema de zonas de regulación. Fuente: Elaboración propia con base en PDE 2002-2012, PMSF, 2002.....	163
Figura 60.	Década de 2010 – Esquema del proceso de urbanización del sitio, las vías férreas y las vías de envergadura en el viaducto de Tietê, entre Lapa y Barra Funda. Fuente: Elaboración propia, 2016.....	164
Figura 61.	Yuxtaposición de la estructura de pobreza actual con el trazo original del río. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	168
Figura 62.	Análisis fotográfico – Equipo institucional.....	169
Figura 63.	Análisis fotográfico – Vacantes.....	170
Figura 64.	Análisis fotográfico – Elementos naturales.....	171
Figura 65.	Análisis fotográfico – Minoristas.....	173
Figura 66.	Análisis fotográfico – Vías férreas.....	174
Figura 67.	Análisis fotográfico – Industrial.....	174
Figura 68.	Análisis fotográfico – Desarrollo inmobiliario .....	176
Figura 69.	Análisis fotográfico – Tejido urbano de vivienda de bajo costo.....	180
Figura 70.	Desarrollos inmobiliarios en proceso de construcción en el área. Fuente: Elaboración propia, 2015.....	185

Figura 71.	Ejemplos de cuadras que representan la fragmentación del tejido social a diversas escalas. Fuente: Elaboración propia, 2015.....	186
Figura 72.	Ejemplos de materiales industriales vacantes a lo largo de las vías férreas. Fuente: Elaboración propia, 2015.....	187
Figura 73.	Las distintas tipologías representadas en el paisaje urbano dentro del contexto de áreas vacías. Fuente: Elaboración propia.....	188
Figura 74.	Línea del tiempo con la periodicidad propuesta para el objeto. Fuente: Elaboración propia, 2016.....	193
Figura 75.	2004 – Plan submunicipal de Lapa, Plan de desarrollo urbano. Fuente: PMSP, 2004. El plan de Desarrollo municipal contempla el conjunto de instrumentos de planeación sobre el territorio entre Lapa y Barra Funda. ....	195
Figura 76.	1985 – Esquema de las Operaciones Urbanas propuestas por el Plan Maestro 1985-2000. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	205
Figura 77.	1988 –Esquema de las Operaciones Urbanas propuestas por el Plan Maestro 1988. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	205
Figura 78.	2002 – Esquema de las Operaciones Urbanas propuestas por el Plan Maestro 2002-2012. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	205
Figura 79.	Esquema de las Operaciones Urbanas aprobadas entre 1995 y 2001. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	207
Figura 80.	Proyecto Nova Luz – Plan General. Fuente: PMSP, 2011: 35. ....	218
Figura 81.	Esquema de las Operaciones Urbanas aprobadas entre 1995 y 2001, y las propuestas de PRIOU vistas entre 2001 y 2005. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	221

Figura 82.	PRIOU Vila Sônia, ejemplo de las guías de diseño para intervenciones públicas. Fuente: PMSP, 2006. ....	224
Figura 83.	PRIOU Vila Sônia, ejemplo de las propuestas para el mejoramiento en espacio público. Fuente: PMSP, 2006. ....	225
Figura 84.	PRIOU Plan de Vila Leopoldina. Fuente: PMSP, Sale, 2005. ....	229
Figura 85.	PRIOU Plan de Campo de Marte. Fuente: PMSP, Sale, 2005. ....	229
Figura 86.	1995 – Espacialización del conjunto de acciones e intervenciones propuestas por la Operación Urbana Água Branca. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	240
Figura 87.	Plan de la Villa Olímpica. Fuente: MMBB, disponible en <a href="http://www.mmbb.com.br/projects/fullscreen/57/2/1197">http://www.mmbb.com.br/projects/fullscreen/57/2/1197</a> , consultado el 29 de mayo de 2016. ....	248
Figura 88.	Perspectivas de la Villa Olímpica. Fuente: MMBB, disponible en <a href="http://www.mmbb.com.br/projects/fullscreen/57/2/1197">http://www.mmbb.com.br/projects/fullscreen/57/2/1197</a> , consultado el 29 de mayo de 2016. ....	249
Figura 89.	Perspectiva del Proyecto Bairro Novo. Fuente: Magalhães Júnior, 2005. ....	250
Figura 90.	Plan del Proyecto Bairro Novo. Fuente: Magalhães Júnior, 2005. ....	251
Figura 91.	Bairro Novo – Tipología por cuadras. Fuente: Furlan <i>et al.</i> , 2004. ....	253
Figura 92.	Vista de la comunidad cerrada Reserva Manacá Gated Community, Jardim das Perdizes. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	259

Figura 93.	Plan Jardim das Perdizes Plan. Fuente: Elaboración propia con base en los trípticos de desarrollo inmobiliario, 2016. ....	261
Figura 94.	Plan de acción de comunidades cerradas residenciales Jardim das Perdizes. Fuente: Tecnisa, disponible en <a href="http://www.Tecnisa.com.br">http://www.Tecnisa.com.br</a> , consultado el 29 de mayo de 2016 .....	262
Figura 95.	Plan de acción de desarrollos corporativos en Jardim das Perdizes. Fuente: Tecnisa, disponible en <a href="http://www.Tecnisa.com.br">http://www.Tecnisa.com.br</a> , consultado el 29 de mayo de 2016. ....	264
Figura 96.	Perspectiva de la propuesta de diseño urbano del Consorcio urbano Operación Água Branca. Fuente: PMSP, 2009. ....	269
Figura 97.	2013 – OUCAB – Mapa V: Mejoramiento público – Gleba Pompéia. Fuente: PMSP, 2013. ....	277
Figura 98.	2013 – OUCAB – Mapa VI: Ejes del alta densidad. Fuente: PMSP, 2013. ....	279
Figura 99.	Línea de tiempo de las políticas y regulaciones urbanas aplicadas al objeto de estudio. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	282
Figura 100.	Diseño de la red de la Villa Olímpica. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	284
Figura 101.	Diseño de la red de Bairro Novo. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	284
Figura 102.	Diseño de la red de Jardim das Perdizes. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	284
Figura 103.	Diseño de la red de OUCAB. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	285
Figura 104.	Línea del tiempo de las vías férreas. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	289
Figura 105.	Línea de tiempo de las vías armadura. Fuente: Elaboración propia, 2016. ....	293

Figura 106.	Fragmento de fragmentos. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016. ....	295
Figura 107.	Fragmentos: vacantes. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016. ....	295
Figura 108.	Fragmentos: comunidades cerradas y vivienda de interés social. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016. ....	295
Figura 109.	Fragmentos: Islas de amplia escala – bloques como barreras. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016. ....	295
Figura 110.	Fragmentos: parches residenciales. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth, 2016. ....	295





***De la norma a la forma. Urbanismo contemporáneo y la materialización de la ciudad***, esta edición, en formato electrónico (24.5 MB), fue coordinada y preparada por el Departamento de Publicaciones del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Coordinación de Humanidades, UNAM.