

Desindustrialização e refuncionalização: *King's Cross* e Operação Urbana Água Branca

Deindustrialization and repurposing:
King's Cross and Água Branca Urban Operation

Nadia Somekh [I]

Guilherme Henrique Fatorelli Del'Arco [II]

Resumo

A reestruturação produtiva das metrópoles ocidentais, nas últimas décadas do século XX, exigiu dos governos nacionais e locais o debate e a elaboração de novos instrumentos urbanísticos voltados à reconversão física e funcional dos espaços então ocupados pela atividade industrial. Este artigo examina os casos do projeto urbano de *King's Cross*, em Londres, e da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo, ambos pautados na parceria entre poder público e iniciativa privada, especialmente por meio da negociação de ativos urbanos. Constatamos que no caso internacional, embora se observem elementos de exclusão, o processo projetual mirou soluções integradas de requalificação socioambiental. No caso paulistano, o processo de implementação foi caracterizado pela prevalência da modelagem regulatória do espaço em detrimento do projeto urbano.

Palavras-chave: desindustrialização; política urbana; Operação Urbana Água Branca; Projeto Urbano *King's Cross Central*.

Abstract

The production restructuring of Western metropolises in the last decades of the 20th century required national and local governments to debate and develop new urban planning instruments aimed at the physical and functional reconversion of spaces previously occupied by industrial activities. This article examines the cases of the King's Cross urban project in London and the Água Branca Urban Operation in São Paulo, both based on partnerships between the public sector and private initiative, particularly through the negotiation of urban assets. We found that in the international case, although elements of exclusion were observed, the design process aimed at integrated solutions for socio-environmental requalification. In the São Paulo case, the implementation process was characterized by the regulatory modeling of the space to the detriment of urban design.

Keywords: *deindustrialization; urban policy; Água Branca Urban Operation; King's Cross Central Urban Project.*



Introdução

Este artigo aborda como se estruturaram diferentes modelos de projetos urbanos para reconversão física e funcional de territórios específicos, marcados pela atividade industrial, cujo declínio se observa ao final do século XX, em duas metrópoles: Londres, com o caso de *King's Cross Central*, e São Paulo, com a Operação Urbana Água Branca (Ouab). Embora a visão corporativa prevaleça no caso internacional, a estruturação do aporte de recursos financeiros, os arranjos de destinação e domínio das áreas de reconversão e a amplitude organizacional política e administrativa vinculadas ao planejamento e à concepção projetual, definem um modelo distante do aplicado em São Paulo.

O exame das diferentes experiências, porém, não se reduz à exploração comparativa de instrumentos urbanísticos, pois a formação histórica das nações do centro e da periferia do capitalismo, por si só, exige ressalvas contextuais, especialmente no que tange ao acesso a recursos financeiros, ao interesse das corporações, em participar, da transformação pelas formas de empreendedorismo imobiliário e urbano e, principalmente, aos desafios socioambientais a serem enfrentados em diferentes níveis de empenho político, administrativo e orçamentário. Ainda assim, a temática das formas políticas, normativas e projetuais de intervenção para fins de regeneração urbana é, em ambos os casos, ancorada sobretudo na atração de investimentos privados, na qual se baseiam diferentes modelos e instrumentos, que serão aqui examinados.

Exploramos, inicialmente, o contexto histórico de origem desses territórios industriais, partindo da premissa de que o processo

de industrialização, nunca dissociado das relações comerciais e da existência de mercado (Lefebvre, 2019), consiste em fator determinante para o surgimento do planejamento urbano moderno, em resposta às precariedades da vida urbana ao final do século XIX, no caso europeu, e particularmente em Londres. A produção industrial vincula-se às novas estruturas tecnológicas, especialmente às redes ferroviárias, que ditaram as transformações territoriais, ao longo do século XIX, com as experiências sanitaristas do Estado britânico, associadas à criação de uma política urbana nacional até o início do período de guerras do século XX. O aparato político keynesiano formatado para garantir o bem-estar social no pós-guerra, entretanto, não suportaria a dispersão das atividades produtivas decorrente da transição de uma produção fordista padronizada para uma produção mais flexível, vinculada ao capital globalizado, sob o fundamento das políticas do estado neoliberal implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos a partir da década de 1980.

Desse período em diante, as transformações das cidades são orientadas pela ação dos segmentos econômicos, conduzida pela permissividade da política nacional e direcionada ao empreendedorismo urbano, submetendo-se, então, ao planejamento baseado na geração de riqueza pelo uso e pela rentabilidade monopolista do solo (Harvey, 2006) como ferramenta essencial da chamada máquina do crescimento (Logan e Molotch, 1987), de estímulo à atração de capitais privados pelos governos nacionais e locais em competição na escala global.

No Sul Global, e particularmente no Brasil, a industrialização tardia não integra um processo de transformação das estruturas sociais, mas sim de intensificação da estrati-

ficção social devido às relações de trabalho, produção e consumo orientadas pela forte concentração hierárquica de poder político e econômico em um cenário urbano de concentração populacional proveniente da formação de um exército industrial de reserva (Singer, 1973). No campo produtivo e econômico, entretanto, a indústria da metrópole paulista teria protagonismo entre as décadas de 1930 e 1970 e declínio a partir de então, especialmente em função da desconcentração territorial da atividade induzida pelos novos elementos de produção e circulação de mercadorias da política econômica nacional, e da diversificação e expansão dos mercados produtivos e consumidores em escala global.

Embora os processos intrínsecos à industrialização e à desindustrialização das metrópoles expressem contextos da constituição social distintos no centro e na periferia do capitalismo, as linhas adotadas no planejamento urbano, voltadas à transformação física e funcional dos territórios industriais, seguem uma perspectiva político-econômica semelhante em ambos os casos, porém, com resultados diferenciados. Essa abordagem está particularmente relacionada à compreensão de que a (re)construção das cidades consiste em oportunidade de substituição da atividade produtiva industrial principalmente pelas atividades terciária e terciária avançada, com a apropriação da valorização do solo por setores historicamente hegemônicos – ação constitutiva do chamado urbanismo corporativo (Fernandes, 2013; Somekh e Balbim, 2023). O meio através do qual tal substituição se apoiaria, seria pela adoção dos conceitos dos grandes projetos urbanos e do planejamento urbano estratégico.

Nas economias centrais do Ocidente, o início desse processo se observa em diversos casos, como em Barcelona, Baltimore, Docklands em Londres, e nas *Zones d'Aménagement Concerté* (ZACs) em Paris. Importando e adaptando tal conceito de intervenção, surgem experiências na América Latina, como no Puerto Madero em Buenos Aires, Porto Maravilha no Rio de Janeiro e em São Paulo com as operações urbanas (Nobre, 2019).

Se na escala global os governos nacionais passaram a competir pela atração dos investimentos privados, utilizando-se das aglomerações urbanas como palco para a instalação das novas atividades terciárias em ascensão, restou, no âmbito dos governos locais, a função de viabilizar a atratividade por meio da mudança das regras do planejamento e controle do desenvolvimento e do reordenamento urbanos. Tal mudança seria a condição explícita para o interesse dos setores imobiliários e se daria, fundamentalmente, de duas maneiras, conforme pontua Nobre (2019):

- 1) Através da desregulação e flexibilização da legislação urbanística e de uso e ocupação do solo, a fim de facilitar a atração de novos empreendimentos imobiliários;
- 2) Financiamento público desses projetos, através de diversas formas, tais como parcerias público-privadas, financiamento direto, subsídios, incentivos fiscais, concessões financeiras ou de usufruto. (Ibid., p. 126)

Assim, o planejamento passa a ser pautado por diretrizes e ações estratégicas, à semelhança das lógicas empresariais (Arantes, Vainer e Maricato, 2000; Harvey, 2017). Para que as estratégias sejam eficientes nesse contexto, a negociação seria o meio tanto para atrair os

interesses imobiliários quanto para compensar os seus impactos na vida cotidiana da população urbana direta ou indiretamente atingida.

Os governos municipais de Londres e de São Paulo implementaram sistemas específicos de planejamento da reconversão de determinados territórios industriais em processo de subutilização ou já ociosos: o projeto urbano de *King's Cross Central* e a Ouab. Analisaremos aqui, especificamente, três aspectos desses sistemas: a estruturação da política urbana de reconversão; as formas de negociação dos ativos urbanos; os resultados da implementação do instrumento específico do projeto urbano.

Além de consulta à ampla bibliografia a respeito da reestruturação produtiva das metrópoles com base em projetos urbanos estratégicos, como exposto, o percurso metodológico se inicia pela revisão da literatura aplicada, com destaque para os aprofundados estudos de Peter Bishop e Williams (2016) acerca da construção da política urbana e do projeto de intervenção de *King's Cross* e, para o caso da Ouab, os estudos de Moraes (2010) e Barbosa (2016). Para a composição do conjunto de informações políticas, legais e urbanísticas do caso londrino, os autores realizaram visitas ao empreendimento e a setores acadêmicos locais que disponibilizaram material relativo à implementação do projeto urbanístico como o informativo *Construction News* (KXCP, 2024a) e recorreram aos dispositivos legais e aos documentos oficiais disponibilizados nos sítios eletrônicos dos governos metropolitano e local. Quanto ao caso paulistano, recorreu-se aos documentos preparatórios e oficiais disponíveis na biblioteca da São Paulo Urbanismo, além de relatórios de gestão da Ouab disponibilizados no sítio eletrônico da empresa pública e no da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Concluimos que, no caso londrino, o sistema de planejamento induz a elaboração de projetos urbanos, enquanto no caso paulistano não há uma modelagem institucional que favoreça a viabilidade desses instrumentos para além das formas extemporâneas de regulação do parcelamento, uso e ocupação de lotes e glebas nos moldes normativos do zoneamento.

King's Cross: área de oportunidade

O território onde é desenvolvido o projeto de regeneração urbana conhecido como *King's Cross Central* consiste em uma porção de terra de aproximadamente 27 hectares, delimitada por um conjunto de vias (*York Road*, *Midland Road*) e pelas linhas férreas que alcançam a estação internacional de *Saint Pancras* (Eurostar) e a estação nacional britânica de *King's Cross*, que também se integra à rede metroviária londrina. O canal de *Regent* cruza a área.

Constituído como território industrial e de logística, ao final no século XIX, para atender à demanda por distribuição de alimentos, materiais de construção e combustível, a localidade passa a exercer funções vitais para a cidade, recebendo importantes intervenções até o final do século, como gasômetros e galpões de materiais e carvão, além da estação de *Saint Pancras* e os edifícios do *Great Northern Hotel* e *Midland Grand Hotel*, os quais comporiam, futuramente, um conjunto arquitetônico de valor histórico nacional. Os distritos circundantes passariam a abrigar a mão de obra operária das instalações industriais em ascensão, porém em condições sociais precárias, especialmente de habitabilidade, fortemente marcadas pela

insalubridade em função dos problemas estruturantes da cidade industrial. A ocupação da atividade altamente poluidora pela população operária leva a compreensão de um conjunto de características sociais territorialmente precárias, vistas como de elevada pobreza, prostituição e criminalidade (LSE, 2024).

Até a metade do século XX, as funções industriais permaneceriam, ao passo que as condições ambientais e sociais adversas se intensificariam com o período de guerras. Após o término da II Guerra Mundial, a propriedade das terras de *King's Cross* é transferida ao poder público pelo *Transport Act* de 1947, em nome da British Railways (BR) e de outras entidades governamentais como a *National Freight Corporation* (NFC). Desse momento até a década de 1980, com a modernização dos métodos logísticos e a reestruturação espacial e produtiva da metrópole, as estruturas industriais e de armazenagem tornam-se obsoletas e boa parte das linhas férreas deixa de operar. Com isso, inicia-se um processo de realocação da classe operária, restando à região a reputação de um território marcado pelo consumo e comércio de drogas, prostituição e elevada criminalidade, o que levaria à desvalorização fundiária, atraindo, nos próximos anos, também a ocupação por artistas e atividades da chamada subcultura.

As motivações, portanto, para o planejamento da reconversão urbanística estavam dadas: a necessidade de destinação dos ativos públicos obsoletos; de reversão da desvalorização do solo; de melhoria das condições socioambientais locais e regionais; de refuncionalização das infraestruturas de transporte ferroviário para fins de circulação de pessoas, e não mais de mercadorias;¹ e de salvaguarda do patrimônio arquitetônico de valores histórico e

cultural.² Os governos central e local, seguindo a política nacional de desenvolvimento econômico de acordo com os princípios neoliberais, atuaram, principalmente, pelas frentes da desestatização de bens e serviços e da desregulação urbanística como medidas para a atração dos interesses de mercado, inserindo-as nos procedimentos de planejamento e negociação.

Primeiramente, procedeu-se com a privatização da infraestrutura ferroviária e das porções espaciais necessárias para abrigar o novo serviço de trem internacional de alta velocidade, cuja estação terminal seria *Saint Pancras*, mas conectada à estação de *King's Cross* e ao metrô. A *King's Cross Partnership* (KCP), criada em 1996, financiaria os projetos de regeneração urbana. As empresas proprietárias de terra, com ações secundárias da NFC, formaram o consórcio *London Regeneration Consortium* (LRC), o qual buscava a elaboração de planos de reconversão de todo o território, encomendando-os a renomados escritórios, como SOM e *Norman Foster*. Porém, diante das ações de grupos opositores aos planos e das insatisfações dos conselhos locais,³ além do cenário de imprecisões econômicas da década de 1990, a formatação da parceria público-privada para aprovação dos planos não prosperou. Bishop e Williams (2016) apontam que as negociações não favoreceram os interesses comunitários, principalmente pautados pelo desenvolvimento econômico, com criação de empregos e provisão de novas habitações, tampouco representaram o interesse dos proprietários imobiliários locais.

No início da década de 2000, a LRC, então, estabelece uma nova parceria para a elaboração do plano de reconversão física e funcional, constituindo o consórcio *King's Cross Central Limited Partnership* (KCCLP).⁴

A empresa *Argent e Saint George* seria responsável por articular um novo plano de forma participativa, com a habilidade de diálogo com o Conselho de Camdem, garantindo qualidade técnica em termos de projeto urbano e de equilíbrio econômico. Para tanto, seria necessária a articulação constante com os atores de controle social, financeiros e, também, com o órgão de proteção do patrimônio histórico: o *English Heritage*. A negociação sistêmica com os atores técnicos, econômicos e sociais é o que define o sistema de planejamento urbano britânico, baseado na pactuação de regras não previamente definidas. Tal sistema pode ser chamado de planejamento discricionário (Booth, 1995).

O sistema de planejamento britânico

O sistema de planejamento britânico surge em 1947 com o *Town and Country Planning Act*, como resposta às demandas sociais e de desenvolvimento econômico do pós-guerra. Baseia-se em uma limitação inicial dos direitos de propriedade que, diante da construção de planos de intervenção, seguindo diretrizes de controle urbano (patrimônio histórico, paisagem urbana, qualidade ambiental, entre outras), é reestabelecida depois da efetivação da proposta técnico-projetual, da pactuação política e da aprovação pública. Importa mencionar que o sistema de planejamento britânico passou por diferentes fases de modernização, com destaque para a reforma promovida pela aprovação do *Local Government Planning and Land Act*, em 1980, seguindo uma agenda neoliberal em que o Estado passou a apoiar o mercado, por meio da desregulação, centralização, redução dos poderes dos conselhos locais,

limitação da participação pública e iniciativas de planejamento lideradas por empresas, sob a justificativa da desburocratização e das melhorias de condições de competitividade global (Prior, 2005; Tallon, 2010; Thornley, 1991). Ainda que algumas iniciativas políticas visassem ao incremento normativo em relação às formas de participação e melhoria das garantias sociais e ambientais⁵ nos projetos de regeneração urbana, especialmente a partir da década de 1990, via de regra, as reformas conferiram propósitos claros de suporte à atuação do mercado sem, contudo, alterar a estrutura básica do sistema de planejamento (Thornley, 1991), operado pelo modelo discricionário.

Ao contrário do sistema de planejamento normativo, no discricionário há maior incerteza no que tange aos interesses econômicos, especialmente os relativos aos investimentos imobiliários, pois não há um regramento urbanístico completo preestabelecido sobre o qual seja possível fazer avaliações prévias de mercado. As regras são definidas no plano ou projeto urbanístico que podem ou não ser aprovados, e geralmente vinculam-se a interesses comunitários de provisão habitacional, mobilidade urbana, melhorias ambientais e ecológicas e dinamização econômica pela oferta de empregos. Embora os retornos e lucros financeiros e a rentabilidade dos espaços (re) criados sejam uma questão de frequente preocupação da opinião pública, não constituem impeditivo direto para sua aprovação (Bishop e Williams, 2016, p. 9).

O sistema, nesse sentido, pressupõe um procedimento de negociação estruturado em diferentes esferas, conforme a capacidade dos planejadores em articular os interesses dos diversos segmentos envolvidos e segundo as competências administrativa e decisória de

cada ente público. Ao governo nacional cabe a consolidação da política urbana cobrindo diretrizes gerais econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento: o *National Planning Policy Framework* consiste na peça legal basilar pela qual os governos regionais e locais devem se orientar. Em Londres, cabe ao prefeito definir as estratégias do Plano Municipal que guiam as decisões e as avaliações dos planos pelas autoridades locais que, a depender da dimensão ou impacto, podem submeter a decisão à autoridade metropolitana (*Greater London Authority*) ou ao prefeito, portadores de poder de veto.

A definição de territórios que podem receber propostas de intervenção, bem como o acompanhamento da elaboração e controle dos projetos concluídos, é de responsabilidade da Autoridade Local de Planejamento (*Local Planning Authority*), composta por: conselheiros eleitos, representantes dos moradores, proprietários e entidades civis locais; corpo técnico, (*officers*) responsável pela avaliação técnica das propostas; Planos Locais (*Local Plans*), que contêm diretrizes e regras básicas a serem seguidas pelas propostas; Permissões (*Planning Permissions*), responsável pela emissão da autorização para se prosseguir com os planos; Obrigações de Planejamento para benefícios comunitários (*Community Benefits Through Planning Obligations*), em que são definidas medidas mitigadoras do impacto das propostas em benefício da população local.

No processo de negociação, avaliação e decisão de um plano ou projeto, no bojo dos procedimentos do sistema britânico de planejamento, os empreendedores têm o papel de responder aos requisitos comunitários com soluções técnico-projetuais que indiquem a viabilidade do empreendimento e, ao mesmo tempo, de convencer os segmentos econômico-

-imobiliários da viabilidade e da rentabilidade do negócio. No processo, é comum que as frentes políticas de Estado ou de representatividade social atuem para que a proposta prospere ou não. No caso de *King's Cross*, o território já estava enquadrado na política urbana nacional para a reconversão urbanística, como área de oportunidade para criação de novo loteamento das áreas ociosas industriais e da ferrovia, como previa o Guia de Planejamento Regional para o Sudeste do país de 2001: "*In setting local planning policy, council have to comply with national and regional frameworks. National guidance had already identified King's Cross as a site where development should support London's position as global business and commercial centre*" (*ibid.*, p. 63).⁶

O processo de negociação teve início na década de 1990, com as primeiras propostas de reconversão urbana apresentadas, mas logrou êxito no prosseguimento somente com a atuação da *Argent*⁷ e *Saint George*, empresas consorciadas para a finalidade de planejamento e execução dos planos de regeneração da área. À autoridade local de Camdem caberia a formulação dos guias específicos do planejamento (Reino Unido, 2000; 2000a) da área, trazendo diretrizes e exigências especialmente quanto à quantidade mínima de unidades habitacionais populares, usos comerciais, de negócios, além da definição de diretrizes para espaços livres e viários.

Projeto urbanístico como processo de negociação

Após rejeitadas as primeiras propostas e com a ascensão do grupo *Argent* e *Saint George*, o Conselho de Camdem estabelece novas diretrizes para a reconversão funcional do

território, viabilizadas graças a uma reorganização administrativa de análise e a decisão do grupo, em 2000, de um novo *Local Government Act* (Reino Unido, 2000b). Isso permitiu maior proximidade entre os empreendedores e os técnicos oficiais, possibilitando, também, maior amplitude nas negociações com os agentes sociais e econômicos de interesse.

O documento de diretrizes da Autoridade Local de Planejamento e do Conselho Camdem figurou como uma peça técnico-política em que se traduzia não somente a preocupação local com a quantidade e a qualidade habitacional e de espaços verdes públicos com a redução da criminalidade e melhoria das condições de mobilidade, mas, também, com o longo período de execução desse grande projeto urbano, o que poderia significar décadas de canteiro de obras. Assim, o desenvolvedor ficaria responsável pela eficiência na execução, prevenindo minimização de impactos na comunidade ao longo das obras; o projeto deveria prever atividades que permitissem a concentração de empregos na região, direcionados especialmente à população que, durante o período de obras, estaria em idade escolar; o desenvolvedor deveria responder claramente se o projeto se assemelharia mais às grandes centralidades terciárias globais, como *Canary Wharf*, ou se seria compatível com a característica morfológica urbana local e como seria a articulação com o Conselho de Islington.

A primeira propositura do consórcio viria em 2001 com o documento intitulado *Principles for a Human City* (2001),⁸ listando dez princípios norteadores de planejamento e intervenção, a partir das oportunidades de crescimento econômico regional e nacional, de equidade pela promoção de empregos e moradias e ambientais pela criação de espaços verdes, edifícios e

infraestruturas de elevada eficiência energética. Em resposta, meses depois, o Conselho de Camdem publica o documento *Towards an Integrated City*,⁹ endossado pelo Conselho de Islington, apresentando seus objetivos para a área, com destaque para a conveniência de se associar a reconversão física e funcional da área à oportunidade de melhorias econômicas e sociais da escala local à metropolitana.

No âmbito da formulação da normativa urbana, a negociação entre a autoridade local de Camdem e a *Argent e Saint George* passou por debates sobre quais dos dois dispositivos previstos poderiam ser adotados: 1) a proposta detalhada (*detailed application*), prevenindo antecipadamente o desenho urbano, bem como o projeto de todas as edificações; 2) a proposta de diretrizes (*outline application*) em que, basicamente, a porcentagem de usos é predefinida. Considerando a necessidade de expressivos aportes financeiros prévios para o primeiro dispositivo e a intenção de negociação quanto aos usos necessários para atendimento das expectativas locais, deliberou-se por um modelo híbrido no qual se concedia certa flexibilidade ao consórcio, sendo requerida a apresentação do projeto urbanístico (*masterplan*) contendo a ilustração das vias de circulação, dos espaços públicos e do aproveitamento construtivo por lotes e por usos. Isso exigiu a atualização da normativa por parte da autoridade local, com novo entendimento jurídico para tanto, mas que encontrava guarida em outros casos em Londres, como no projeto urbano de Battersea.

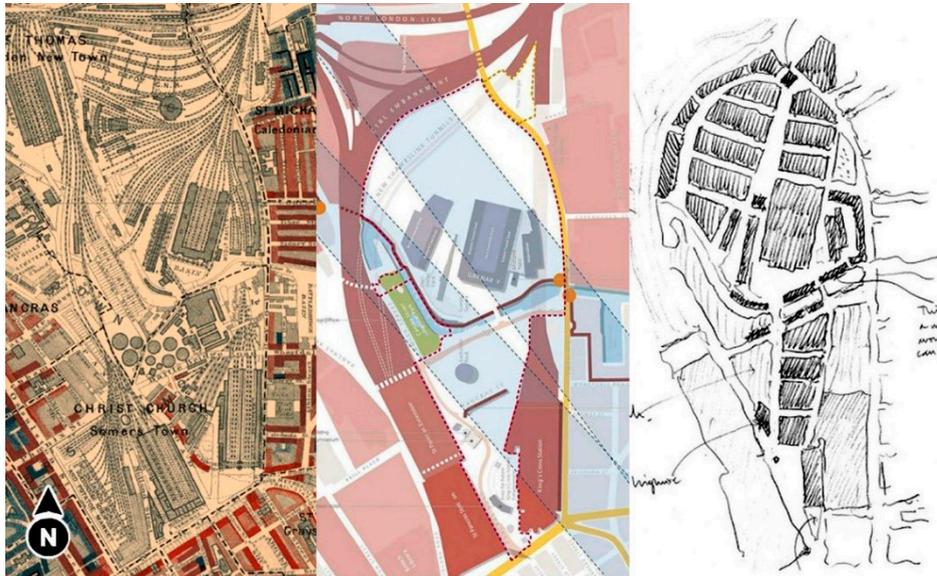
O consórcio desenvolvedor, entretanto, não teria somente as autoridades locais com quem negociar. O *English Heritage*, órgão público britânico de proteção do patrimônio histórico, já havia listado, além do *Great Northern Hotel* e do *German Gymnasium*, um conjun-

to de edificações¹⁰ destinadas à preservação, além de duas áreas de conservação no território de intervenção: o canal de *Regent King's Cross* e *Saint Pancras*. O órgão, não diferente – inclusive em São Paulo – era descrito por parte das entidades políticas e imobiliárias atuantes no planejamento e projetos urbanos como tecnicamente rigoroso e pouco flexível (Bishop e Williams, 2016, pp. 61-65).

No processo de negociação com a entidade, porém, prevaleceu o respeito às diretrizes técnicas de intervenção, as quais objetivam não somente a preservação das visuais estratégicas (Figura 1), reguladas pela autoridade

metropolitana, mas também o cuidado com a composição paisagística do tecido histórico fundamentada, principalmente, nos edifícios tombados e no canal de *Regent*, os quais, ademais, orientariam eixos estruturantes do novo traçado urbano e limites de verticalização e de composição construtiva. Embora alternativas drásticas tenham sido apresentadas, como a realocação de algumas estruturas (gasômetro n. 8, por exemplo), o conselho do *English Heritage* e o consórcio conseguiram alcançar certo equilíbrio, a ponto de definir diretrizes que, mais adiante, comporiam o projeto urbanístico (*masterplan*), aprovado após consulta pública.

Figura 1 – Composição de imagens e mapas sem escala



À esquerda, *Booth's Map of Poverty* de 1989; elaborada pelos autores, com base nas fontes: à esquerda, *Booth's Map of Poverty* de 1989 (LSE, 2024); ao centro: mapa de composição de visuais estratégicas, edifícios e estruturas listadas pelo *English Heritage* em azul, canal de *Regent* e, em marrom escuro, as infraestruturas ferroviárias das estações de *Saint Pancras* e *King's Cross* ao sul (Allies and Morrison, 2024); à direita, croqui de elaboração do projeto urbanístico desenvolvido pelo escritório Allies and Morrison (*ibid.*, 2024).

Outras frentes de negociação ainda seriam necessárias. A autoridade metropolitana, na figura do prefeito de Londres, faria exigências a respeito da provisão habitacional popular, inclusive superiores àquelas definidas no Plano Municipal. Para a definição do projeto urbanístico (*masterplan*), ainda seriam consideradas: demandas quanto à densidade populacional esperada; definições quanto às atividades comerciais, turísticas, educacionais e de assistência esperadas; diretrizes de transporte e mobilidade; responsabilidades pela manutenção e uso dos espaços públicos; e impacto e desempenho ambiental do plano em sua execução, considerando os princípios e diretrizes norteadores negociados anteriormente. O consórcio contrataria um amplo grupo de empresas especializadas para sua elaboração, como Allies and Morrison (Allies and Morrison, 2024), *Townshends* e *Porphyrios Associates*.

O universo de demandas e expectativas colocaria em prova a capacidade do consórcio em garantir a viabilidade econômico-financeira de sua execução. Entretanto, havia grande empenho, sobretudo por parte das autoridades locais e metropolitanas, em buscar êxito, pois tratava-se de uma grande oportunidade de reestruturação local que garantiria o favorável posicionamento de Londres no cenário competitivo global, principalmente devido à atração de empresas e investimentos, sendo este um dos objetivos estratégicos dos campos políticos e sociais envolvidos, como indicado anteriormente no documento do Conselho de Camdem. Nessa perspectiva, a área de reconversão física e funcional de *King's Cross* seria especialmente atrativa, pois além de concentrar-se em uma localidade marcada pela conectividade – principalmente do modal ferroviário (estações de *King's Cross* e *Saint Pancras*), de relevância

nacional e internacional –, consistiria em um grande território dotado de potencialidades construtivas de interesse do mercado imobiliário, o qual se manifestaria, sobretudo, pela produção de unidades residenciais e de serviços voltadas ao setor terciário avançado.

O projeto urbanístico (*masterplan*) foi, então, desenvolvido tendo como premissas: a relação das novas quadras com a geometria de implantação dos edifícios históricos a partir das estações de *Saint Pancras* e *King's Cross*; o aproveitamento dos espaços livres adjacentes ao canal de Regent, e um eixo central ao longo do *Granary Building* e do *Coal Drops Yard*, onde se localizaria um sistema central (*boulevard*) de espaços livres e usos públicos; e a intervenção no conjunto de gasômetros. Neste conjunto, em particular, intervenções nas estruturas tombadas foram permitidas para implantação de edifícios residenciais em seu interior – com exceção de uma, dentro da qual foi previsto um espaço livre. Para as intervenções físicas no território, foi autorizada pelo *English Heritage* a desmontagem e posterior remontagem dessas estruturas, além da demolição do *Culross Building*, edifício histórico que, se mantido, prejudicaria o eixo visual em direção à *Granary Building*. Na porção lateral da estação de *King's Cross*, seria também permitida a construção do novo saguão de acesso às plataformas do metrô e trem, que passariam por modernização devido à implantação do trem internacional de alta velocidade.

O gabarito de altura dos edifícios, nas novas quadras, deveria ser compatível com a preservação da ambiência e das visuais do conjunto de edificações e estruturas tombadas, restringindo-se a 12 pavimentos. As conexões do território com o tecido urbano do entorno e entre os setores internos passaram por uma

avaliação das condições físicas de implantação e, também, das condições psicológicas dos usuários, que deveriam compreender o local como um espaço fluido e não segmentado, uma ilha na cidade.

Após as rodadas de negociação, inclusive de consultas públicas, o projeto urbanístico estaria consolidado em 2004 (Figura 2), mas ainda restariam as definições acerca das destinações de uso dos espaços construídos e dos espaços livres, bem como da gestão da implementação e construção dos projetos pela *Argent*, como detentora da área, em cumprimento à Seção 106 do *Town and Country Planning Act* de 1990 (Reino Unido, 1990). Isso resultou no acordo entre a autoridade local de *Camdem* e a *Argent*, no qual se estabeleceu a

quantidade mínima de unidades residenciais, seguidas de porcentagens específicas voltadas à habitação popular (em diferentes modalidades, incluindo locação social ou propriedade compartilhada) e residências estudantis. Definiram-se, também, as formas de gestão dos espaços públicos, o desempenho ambiental e energético do empreendimento e as redes de conexão e de transporte público e modais ativos, além da garantia de atendimento a um número mínimo de pessoas em idade escolar nos usos de ensino criados, adotando o princípio de que as novas atividades implantadas deveriam atender prioritariamente a mão de obra local e assegurar a permanência dos residentes até a idade não laboral, garantindo seu suporte por meio de equipamentos de saúde e assistência.

Figura 2 – Composição de imagens e mapas de elaboração do *masterplan* de *King's Cross*



À esquerda, estudo de caminhabilidade; ao centro, plano de massas; e à direita, o projeto urbanístico (*masterplan*) final.

Fonte: Allies and Morrison (2024).

A consolidação final do acordo se deu em 2006 por meio da versão final do *King's Cross Section 106* (Reino Unido, 2006), lavrados pela autoridade local de Camdem, pelo secretário de transportes, pela *Argent* e demais proprietários acionistas. Dos objetivos iniciais apresentados pelo consórcio, do total de 27 hectares de reconversão, previam-se 15% para vias de circulação e 15% para espaços abertos; no acordo final de 2006, a porcentagem para as vias se manteve em 15% e a porcentagem de espaços abertos passou para 32% (Bishop e Williams, 2016, p. 208).

Após a aprovação final, o projeto urbanístico passa a ser executado pelo consórcio.¹¹ Os investimentos totais, que em 2016 chegaram à ordem de três bilhões de libras (ibid.), evidenciaram o amplo empenho dos setores privados e públicos neste particular processo de reconversão. O relatório *Construction News*

(KXCP, 2024a), emitido quadrimestralmente pela KXCP, aponta que a maior parte da área construída prevista já havia sido consumida. A modernização da infraestrutura de transporte internacional, com a chegada de grandes empresas, como Google e Facebook, e a instalação da *University of the Arts no Granary Building*, sugerem o êxito do empreendimento em manter a posição da metrópole de Londres no cenário de competitividade global, um dos principais objetivos da esfera política e econômica constituinte da iniciativa pela reconversão. Ademais, a execução do projeto, embora diante da instabilidade e dos reflexos da crise econômica de 2008, acompanhou as etapas pactuadas, garantidas por uma modelagem institucional e administrativa clara, com visão comprometida com o melhor desempenho ambiental e a salvaguarda adequada do patrimônio histórico.

Destinação de Áreas do Projeto Urbanístico

	Objetivo inicial	Acordo final 2006	%	Observações
Total de construção	n/c	743.224m ²	100	Aproximadamente 2,75 vezes a área de 27 hectares
Escritórios	325.160m ²	416.205m ²	56	
Comércio e Lazer	46.451m ²	81.754m ²	11	
Cultura / Educação / Hospedagem	9.290-46.451m ²	66.890m ²	9	
Residências	n/c	178.373m ²	24	Além de 246 unidades na porção norte, 67 em St. Pancras Chambers e 650 moradias estudantis, totalizando 2.663 unidades
Unidades residenciais	3.000 unidades	1.700 unidades		excluído o número de moradias estudantis
Unidades privadas	65% do total	57-53% do total		excluído o número de moradias estudantis
Habitação popular	35% do total	43-47% do total		excluído o número de moradias estudantis

Fonte: Bishop e Williams (2016, p. 70), Reino Unido (2006) e KXCP (2024b).

Embora o projeto urbano de *King's Cross Central* tenha sido elaborado a partir de um amplo modelo de negociação, envolvendo interesses públicos e privados, de modo a alcançar equilíbrio entre atratividade econômica e benefícios comunitários, o processo técnico-político e os seus resultados não estão isentos de críticas. Minton (2016) destaca que o modelo de produção habitacional financeirizado tende a excluir a população local, privilegiando investidores externos que podem nem chegar a ser residentes da área. Moore (2016) questiona os reais beneficiários e os interesses da atuação privada e política escalar envolvida na elaboração do plano urbano, que seria “[...] feito pelos planejadores, para os clientes dos planejadores” (ibid., p. 355), relegando a população diretamente afetada a uma participação secundária. Ambos apontam a necessidade de revisão das políticas de elaboração e gestão de projetos como o de *King's Cross*, de modo a garantir e aprimorar a atuação dos poderes coletivo e democrático.

Água Branca: estratégia de reconversão

No território da Água Branca correspondente à área de várzea da margem esquerda do rio Tietê, nas proximidades da foz dos córregos Água Branca e Água Preta, foram instaladas chácaras de produção agrícola até o final do século XIX. Com a retificação do rio Tietê, transformou-se em local de intenso fluxo de pessoas e de mercadorias, que se intensificou no período subsequente – até a década de 1930 –, devido à expansão das atividades produtivas dentro da cidade e para outras regiões do estado de

São Paulo, beneficiadas pela presença da Estrada de Ferro Sorocabana. Entretanto, a ocupação das áreas era dificultada em função da característica do solo e da ocorrência frequente de enchentes.

A ocupação da área dos bairros da Barra Funda e da Água Branca, entre as orlas ferroviária e fluvial, no período industrial (entre as décadas de 1930 e 1970), foi marcada pela instalação de importantes plantas industriais, como as Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (IRFM). Nesse período, com a expansão rodoviária, as transposições ao longo da ferrovia e do rio foram implantadas, porém não houve grandes avanços em termos de parcelamento do solo, abertura de vias ou instalação de infraestruturas adequadas, de modo que, até a década de 1970, ainda restavam vastas glebas não loteadas ou terrenos subutilizados sem arruamentos aprovados, constituindo um grande bairro de urbanização incompleta (Barbosa, 2016; Meyer, Grostein e Biderman, 2013; Moraes, 2010).

Nas últimas décadas do século XX, a atividade industrial na região se enfraqueceu, restando a ocupação pelas estruturas fabris obsoletas ou pelos galpões que passaram a abrigar atividades de armazenamento e logística. Além disso, grande parte do amplo conjunto de terrenos da região de várzea, decorrentes da retificação do rio, “[...] permaneceu como propriedade pública, e parte foi transferida, doada ou objeto de concessão de uso” (Moraes, 2010, p. 74). Alguns desafios persistiam, outros se apresentavam, a partir de então, como soluções no sistema de drenagem e na contaminação do solo em função do uso pretérito.

Este cenário característico da região seria propenso para a implementação de uma nova estratégia de atuação, que se manifestaria pela

Ouab, enquanto plano urbanístico, por meio do qual se esperava uma reconversão funcional aliada ao reordenamento dos padrões de ocupação e de urbanização, marcados por grandes propriedades estabelecidas no período industrial, em processo de obsolescência. O instrumento foi implementado inicialmente em 1995 (PMSP, 1995), com alterações em 2013 (PMSP, 2013), mas a idealização dos princípios urbanísticos nos quais se basearia remonta a década de 1970, período em que as esferas do planejamento urbano paulistano passam a estudar e debater os direitos de propriedade e o direito de construir, na perspectiva de sua limitação pelo interesse coletivo e, a partir disso, propor novos instrumentos regulatórios que, mais adiante, seriam incorporados na política urbana nacional.

Política e planejamento urbano paulistanos

A legislação específica da operação urbana surge após a consolidação do chamado sistema de planejamento municipal, estabelecido essencialmente pelos Planos Diretores e Leis de Zoneamento a partir do início da década de 1970. Anteriormente a este período, a regulação urbanística se baseava, fundamentalmente, em uma composição de leis parciais que delimitavam territórios de acordo com suas funcionalidades, destinadas a preservar direitos de propriedade e valores imobiliários (Feldman, 2005; Nery Jr., 2005).

Embora o quadro técnico do planejamento tenha se debruçado em diversas ocasiões, com suporte de órgãos federais como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e recorrendo a consultorias – de

modo a desenvolver planos significativos como o Plano Urbanístico Básico (Somekh e Campos, 2008) –, o crescimento da cidade se manifestou de forma excludente social e territorialmente: enquanto a crescente classe social de baixa renda cada vez mais se estabelecia nas periferias de urbanização irregular, informal ou incompleta, às classes dominantes permanecia a proteção dos territórios que ocupavam, a exemplo dos bairros residenciais loteados nos moldes das cidades-jardins, e daqueles onde o processo de modernização pela verticalização espraiada – e regulada¹² – também se mostrava excludente (Somekh, 2014). Aos setores industriais, restou o zoneamento funcional, o qual preservou as características de sua ocupação, inclusive no período em que já se observavam alterações nos padrões de ocupação devido ao processo de reestruturação produtiva, a exemplo da classificação de porções das orlas ferroviária e fluvial metropolitanas pela Lei Geral de Zoneamento de 1972 (PMSP, 1972) como Z6 – Zona de Uso Predominantemente Industrial, vigente até sua revisão em 2004.

As primeiras proposituras destinadas à reconversão funcional dos espaços industriais da região da Barra Funda surgem de maneira discreta, mas articulada ao ordenamento das transformações urbanas, associadas à produção imobiliária residencial e à expansão das atividades comerciais e terciárias, no bojo do Plano Diretor de 1985, quando se tem a primeira menção à Ouab. Deste período em diante, intensificaram-se os estudos pela Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) e pela Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) para implementar um instrumento capaz de reestruturar o território, de modo a comportar novos usos por mecanismos de concessão de direitos de construção com participação dos setores

privados, a partir dos quais se financiaria a execução de um programa de obras viárias e infraestruturais, especialmente de macrodrenagem.

A previsão do instrumento permanece no Plano Diretor de 1991, o que permitiu o encaminhamento do Projeto de Lei da Ouab, sancionado em 1995. O contexto de implementação da lei, no âmbito da consolidação do sistema de planejamento municipal, entretanto, não é associado simplesmente a uma tendência global de reconversão urbana de territórios industriais, mas também a novas formas de atuação do estado nas intervenções urbanísticas. Trata-se da adoção de uma nova estratégia associada aos projetos urbanos, que trazem consigo o discurso da necessária participação do setor privado, atraída pelo Estado por meio da flexibilização do aparato regulatório e da negociação de ativos urbanos, expresso, fundamentalmente, na diferenciação dos índices de aproveitamento do solo e na concessão onerosa do potencial construtivo adicional (Del'Arco, 2021), com fulcro no conceito do solo criado, pelos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e, posteriormente, dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac).

Na política urbana nacional, estes instrumentos, bem como outros atinentes à função social da propriedade urbana – fruto das lutas pela reforma urbana –, passam a integrar os institutos jurídicos e políticos do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001). Desse marco em diante, a Ouab e outras operações urbanas em São Paulo encontram bases jurídicas sólidas para prosseguirem e se ajustarem conforme as diretrizes definidas pela necessária atualização do sistema de planejamento municipal, em atendimento às orientações da política urbana nacional. Os Planos Diretores

Estratégicos (PDE) de 2002 e 2004 e as Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2014 e 2016 permitiriam a consolidação do sistema regulatório pelo zoneamento de forma extensiva (Montandon, 2022), preservando a regulação específica dos territórios das operações urbanas. Uma das diferenças entre os marcos da década de 2000 e 2010, em síntese, consiste na articulação de novas formas de transformação do território, pela consolidação de instrumentos de transformação em áreas de relevância estrutural da metrópole sob os aspectos de mobilidade, adensamento populacional, produtivos e ambientais.

Operação Urbana Água Branca: projeto ou regulação?

Inicialmente, a Ouab, operada pela Emurb “com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral” (PMSP, 1995), destinava-se à realização de obras necessárias na região a fim de viabilizar a transformação funcional pretendida. Tal transformação, entretanto, vislumbrava-se na perspectiva de criação de um novo distrito terciário, próximo ao centro de cidade e com maior oferta de infraestrutura e macroacessibilidade, como alternativa ao vetor de crescimento deste segmento na zona sul de São Paulo, especificamente nas regiões da avenida Faria Lima e Berrini (Castro, 2006; Emurb, 1991; Maleronka, 2015; e Bartalini, 2015 apud Barbosa, 2016).

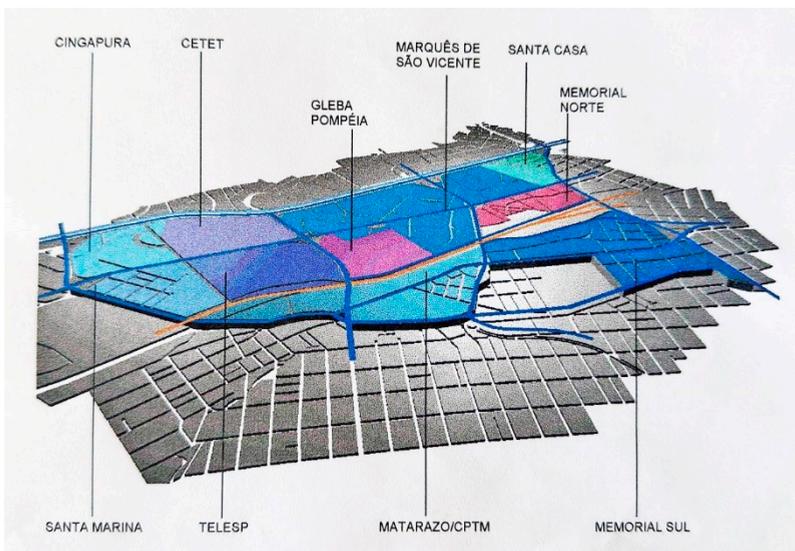
Ocupando área bruta total de aproximadamente 487 hectares, o perímetro de intervenção é cortado pelo eixo ferroviário metropolitano da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), interligado ao terminal

intermodal da Barra Funda, pelos eixos viários de ligação leste-oeste das avenidas Marquês de São Vicente e Francisco Matarazzo e pelas avenidas Antartica e Pompeia, que compõem o sistema de ligação à marginal Tietê e à zona norte da cidade. O tecido fundiário é composto por grandes quadras e glebas não loteadas de propriedade pública e privada, ocupadas majoritariamente por estruturas industriais, centros administrativos e institucionais de órgãos governamentais e clubes esportivos.

Em função da extensão da área, do contexto fundiário, de propriedade e de uso predominante do solo, o plano urbanístico inicial previu a sua divisão em setores e em subsetores (Figura 3), cada qual seguido de uma estratégia específica de refuncionalização. As diretrizes

gerais consistiam no reordenamento viário, buscando novas ligações e transposições de barreiras; na provisão de habitação de interesse social; na criação de áreas verdes e institucionais; e no incentivo à alteração dos padrões de ocupação do solo. A indução da participação dos setores imobiliários se daria principalmente pelas permissões onerosas relativas às exceções aos índices urbanísticos definidos no zoneamento, limitadas a estoques de potencial construtivo para os usos residenciais e não residenciais.¹³ Outros mecanismos financeiros de compensação da participação privada na execução de melhorias urbanísticas poderiam ser aplicados, além da Transferência do Potencial Construtivo (TPC) para o caso de intervenções em imóveis tombados.

Figura 3 – Setores da Ouab



Fonte: Emurb (1995).

A respeito das intervenções no patrimônio industrial protegido, destaca-se, nesse período da Ouab, uma em especial: a chamada subárea Matarazzo/CPTM. Ela abrigava o conjunto fabril de propriedade das IRFM, desativado no início da década de 1980, sendo objeto de abertura de processo de tombamento pelo órgão estadual de proteção do patrimônio – o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) – em 1985, o que não impediu a demolição de quase sua totalidade. Em virtude da irreversibilidade do dano, o órgão determinou, em 1993, a preservação integral da única estrutura remanescente, a Casa das Caldeiras (Lessa, 2017).

Para o terreno, já havia negociações entre o poder público e o setor imobiliário para a construção de um conjunto comercial e de serviços integrado à futura estação Água Branca da CPTM, vista, inclusive, como projeto estratégico no bojo dos estudos da Emurb para a Ouab (Emurb, 1991). Entretanto o projeto não prosperou, restando aos proprietários da área a proposição e a negociação com o Condephaat de um grande projeto composto por um *shopping center* e treze torres corporativas, das quais somente quatro foram viabilizadas e construídas (Figura 4), conforme as permissões expedidas pela Emurb relativas aos índices de aproveitamento, uso e ocupação do solo. A Casa das Caldeiras, após seu restauro, passou a ser destinada a espaço de eventos.

Figura 4 – Concepção artística do Centro Empresarial Água Branca, com indicação da Casa das Caldeiras



Fonte: Emurb (2000).

Essa seria a única intervenção expressiva do setor privado no primeiro período da Ouab, que não atingiu as expectativas de atração do setor terciário. No início da década de 2000, após a aprovação do PDE-2002, a Sempla e a Emurb passam a debater a reformulação do instrumento, em razão de seu fraco desempenho em alcançar os objetivos para os quais foi formulado. Abandonando-se a intenção de criar uma nova centralidade terciária, a primeira estratégia foi a determinação de um projeto urbanístico que contemplasse múltiplos usos, com predominância residencial, inclusive habitação de interesse social, a partir do reparcelamento das glebas industriais.

A primeira intenção projetual foi a de um parque olímpico ocupando as várzeas dos rios Tietê e Pinheiros, como proposta de candidatura de São Paulo aos jogos olímpicos mundiais, mas, com a perda do pleito, não prosperou (Barbosa, 2016). A segunda intenção foi selecionada por meio de um concurso nacional promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pela prefeitura, intitulado Bairro Novo, no qual deveriam ser previstas soluções viárias e de transporte público, considerando a integração com os modais de trem e metrô; espaços públicos e a recuperação ambiental do rio Tietê; sistemas edificadas em solo público e privado em novas configurações morfológicas e tipológicas (Alvim, Abascal e Moraes, 2011, p. 226).

O projeto vencedor, no entanto, não logrou sucesso, devido principalmente à falta de recursos financeiros da Ouab, mas, também, à complexa missão de enfrentamento das condições fundiárias e ambientais. Parte das glebas de propriedade privada foram loteadas seguindo os ritos formais previstos na legislação

ordinária e, conforme diretrizes da Emurb.¹⁴ Entretanto, as tentativas de desenvolvimento de um projeto urbano, para além de um plano urbanístico, conduziu à revisão do Projeto de Lei da Ouab, considerando, também, os novos dispositivos introduzidos da política urbana municipal no PDE-2002, em virtude da aprovação do Estatuto da Cidade.

Após estudos desenvolvidos pela Emurb e pelas pastas municipais de planejamento, foi aprovada a Lei Operação Urbana Consorciada Água Branca – Oucab (PMSP, 2013), fundamentada na hierarquização de densidades construtivas e populacionais a partir de um novo traçado viário e da atualização das diretrizes e dos dispositivos urbanísticos que deixaram de se vincular à flexibilização do zoneamento para estabelecer uma regulação própria de parcelamento, aproveitamento, uso e ocupação do solo. Portanto, a ideia do projeto urbano foi substituída por um sistema regulatório do desenvolvimento urbano. Inseriu-se, ademais, o dispositivo de negociação do potencial construtivo adicional por Cepac, a partir de estudos de viabilidade técnica e financeira e de impacto ambiental, à semelhança das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espreiada, com gestão financeira participativa.

Embora ainda existam projetos urbanísticos para glebas de propriedade pública como a reurbanização do Subsetor A1, voltada à produção habitacional de interesse social, a nova categoria consorciada do instrumento consolidou um modelo de planejamento específico que mais se assemelha ao chamado modelo normativo (Rolnik e Lopes, 2016), em que as regras de transformação física e funcional pelo poder público são definidas previamente à participação privada, como ocorre na legis-

lação ordinária do zoneamento, afastando a possibilidade de elaboração de um projeto urbano específico de reordenamento físico e refuncionalização. As adesões privadas aparecem, nesse sentido, de forma fragmentada no território, seguindo somente as disposições regulatórias do plano e limitadas às condicionantes ambientais e fundiárias.

No modelo vigente no território da Água Branca, o interesse do setor privado, sem o qual os objetivos do plano podem não ser alcançados, está, dentre outros fatores, condicionado à perspectiva de valorização imobiliária, que pode ser dinamizada ao passo que os investimentos em melhorias estruturantes e locais ocorram. Nota-se, então, uma possível contradição imersa no modelo, uma vez que, na lógica da negociação dos ativos urbanos, principalmente na figura da venda e negociação de potencial adicional, a Operação Urbana Consorciada somente aporta recursos financeiros para tais investimentos se houver prévio

interesse do mercado. Ao contrário do que ocorre nas demais operações consorciadas em São Paulo, não se demonstra na Oucab, o mesmo interesse e dinamismo deste setor.

Embora os resultados da Oucab se demonstrem expressivamente mais promissores em relação à Oucab, os dados demonstram que, considerando o período de vigência do instrumento e a comparação com as demais operações urbanas consorciadas, cuja arrecadação passa da ordem dos bilhões de reais, é fraco o desempenho da participação privada por meio das adesões verificadas no consumo do potencial construtivo. Do total dos recursos investidos, Nobre (2019) aponta que a maior parte foi aplicada em melhorias urbanas e obras viárias (79%), enquanto em projetos, construção de habitação de interesse social e desapropriações chegam a 7%.¹⁵ Ressalta-se, ainda, que os leilões de Cepac da Oucab não tiveram a adesão esperada de participação dos setores imobiliário e financeiro (PMSP, 2024).

Quadro-Resumo Oucab e Oucab

*	Estoque Previsto (m ²)		Estoque Disponível (m ²)		Consumo Aproximado (%)	
	Estoque R	Estoque NR	Estoque R	Estoque NR	Estoque R	Estoque NR
Oucab	300.000	900.000	2,33	388.211	100	56
Oucab	1.350.000	500.000	1.321.725	500.000	0,39	0,00
	Arrecadação* (R\$)					
Oucab	1.174.830.040				Total:	
Oucab	241.061.319				1.415.891.359	

* Por OODC, Cepac e Receita Financeira Líquida.

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de dezembro de 2023, disponíveis no sítio eletrônico da Oucab da SP-Urbanismo (2023).

Considerações e reflexões finais

O caso de *King's Cross* é, por um lado, considerado exitoso por demonstrar a capacidade de elaboração de um projeto urbano que respondesse às questões ambientais e de proteção do patrimônio histórico industrial de maneira integrada entre os setores público e privado, além de garantir a atuação técnica em compasso com as demandas dos segmentos político-sociais e econômico-imobiliários. Por outro lado, é tomado, criticamente, como resultado de um processo, no *core* do capitalismo central, de exclusão socioespacial e de financeirização dos ativos urbanos com reflexos negativos no cotidiano dos moradores e usuários locais. Entretanto, as especificidades do próprio território e da estrutura política-institucional, no bojo do sistema britânico de planejamento, foram favoráveis à completude do empreendimento.

No território da Água Branca, as tentativas de implementação de um projeto urbano com um desenho compreensivo, do ponto de vista das demandas socioambientais e estratégicas de dinamização econômica pautadas na reconversão espacial e funcional, foram frustradas pelas complexidades do tecido urbano que não receberam respostas satisfatórias da máquina administrativa e política do município. O planejamento em coparticipação entre poderes público e privado tampouco se mostrou eficiente, restando às limitadas instâncias de participação social o controle da priorização dos investimentos a partir dos poucos recursos financeiros auferidos tanto na Ouab quanto na Oucab.

O planejamento regulatório prevaleceu. O zoneamento específico atrelado a um desejável desenho urbano e a expectativa de

intervenções do setor econômico-imobiliário nos espaços privados são os principais elementos que atualmente podem estruturar a transformação do território. Assim, aos poucos, a Oucab segue recebendo propostas de adesões fragmentadas no espaço, para as quais recaem o controle edilício e urbanístico, a partir do regramento específico; e ao patrimônio histórico remanescente, recai o controle pelos órgãos de proteção. Nesse cenário, cada projeto, nos lotes ou nas glebas, é um projeto ordinário, quase isolado, que pouco pode compor o conjunto de melhorias ambientais e urbanísticas necessárias – somente alcançadas com uma gestão institucional integrada.

Não se pode afirmar, entretanto, que a completude do projeto de reconversão de *King's Cross* represente o triunfo do sistema de planejamento britânico ou do modelo discricionário, pois as realizações materiais nem sempre significam o equilíbrio razoável entre os benefícios socioambientais e os rendimentos privados,¹⁶ tampouco se pode sustentar que a modelagem poderia ser replicada em contextos diversos, como em São Paulo. A política urbana brasileira, fundamentada em princípios constitucionais, em teoria, não confere níveis de liberdade de atuação do setor privado no planejamento urbano tal como na política britânica, ainda que, na prática, os resultados do instrumento da Operação Urbana tenham demonstrado a concentração de benefícios financeiros dos empreendedores imobiliários privados e a socialização dos custos de sua lenta implementação (Castro, 2006; Nobre, 2019).

O que se depreende do exame dos casos sintetiza-se na compreensão de que o esperado para a reconversão física e funcional dos territórios anteriormente industriais consiste em

uma estratégia de participação público-privada de redução das desigualdades pela provisão habitacional e pela atração de atividades econômicas potencialmente geradoras de emprego. Porém, no caso londrino, mesmo com o interesse de grandes corporações, o equilíbrio social no espaço é latente, e, em São Paulo, a ideia de reconfigurar um território almejando-se resultados semelhantes a um projeto urbano no centro do capitalismo (Ferreira, 2008; Arantes, Vainer e Maricato, 2000) tende a acirrar as assimetrias sociais e reduzir as possibilidades de reestruturação funcional e espacial, restando a aplicação de formas extemporâneas de regulação do espaço.

Diante dos casos de *King's Cross* e da Água Branca, ressalvadas as imensas disparidades quanto às condições econômicas e às constituições sociais históricas entre eles, cabe a indagação sobre as inovações da política urbana e a modelagem dos sistemas de planejamento. Se, no projeto urbano, tem-se o potencial de construção coletiva e integrada do espaço – mas há incerteza do que será pactuado –, no sistema regulatório, sabe-se o que pode ser feito, mas há imprecisões conjunturais sobre quando (e se) ocorrerá. Seja por um ou por outro, os principais beneficiados, na maior parte das vezes, não são aqueles que mais precisam, mas os que historicamente concentram os ganhos da (re)urbanização.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2906-8271>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
nadiasom@terra.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-8808-0329>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
guilherme.arq@gmail.com

Notas

- (1) Entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, o governo britânico se compromete com o financiamento bilionário para construção do túnel (*Channel Tunnel Rail Link – CTRL Act, 1996*), por abrigar o trem internacional de alta velocidade (Eurostar), cujo terminal ficaria localizado na estação de *Saint Pancras*.
- (2) Em uma das primeiras ações de reconhecimento dos valores arquitetônicos e paisagísticos da região, a comunidade local, representada pelos conselhos de Camdem e Islington, buscou a preservação, em 1977, de um conjunto arquitetônico deteriorado como tentativa de evitar um projeto de reconversão induzido pela não manutenção dos edifícios pelos proprietários (Bishop e Williams, 2016, p. 25).
- (3) Como o *King's Cross Railway Lands Group (KXRLG)* e os conselhos Locais de Camdem e Islington.
- (4) Mais adiante, com a saída da empresa *Saint George*, passaria a se intitular *King's Cross Central Partnership (KXCP)*.
- (5) Tallon (2010) destaca as tentativas de reorientação da política urbana, baseado na redução das disparidades sociais após o ingresso do partido trabalhista no governo (*New Labour Government*), entre o final da década de 1990 e a década de 2000, mas traz uma visão crítica de que, apesar do aparato procedimental e normativo do planejamento para regeneração de territórios, os resultados ainda originam debates sobre o que promovem em termos de processos de gentrificação, governança, financiamento, entre outros.
- (6) “Ao estabelecer a política de planejamento local, o conselho deve cumprir os marcos normativos nacionais e regionais. A orientação nacional já havia identificado King's Cross como um local onde o desenvolvimento deveria apoiar a posição de Londres como um centro global de negócios e comércio” (ibid., p. 63; tradução dos autores).
- (7) A empresa imobiliária, especializada em projetos e planejamento regional, foi comprada, em 1997, pela Hermes, gerenciadora do fundo de pensões da *British Telecom*, o que permitiu expressivo aporte financeiro inicial para elaboração do projeto urbanístico de *King's Cross* (Bishop e Williams, 2016, pp. 39-40).
- (8) Com base na literatura aplicada (Bishop e Williams, 2016) e nos documentos oficiais disponíveis no site da autoridade local de Camdem (*King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief, 2004a*), os 10 princípios seriam: 1) Estrutura urbana robusta; 2) Local duradouro; 3) Acessibilidade e integração local/regional; 4) Mistura vibrante de usos; 5) Aproveitamento do patrimônio arquitetônico; 6) Provisão de empregos; 7) Comprometimento com o sucesso a longo prazo; 8) Envolvimento e inspiração; 9) Entrega segura; 10) Comunicação clara e aberta.
- (9) Com base na literatura aplicada (Bishop e Williams, 2016) e nos documentos oficiais disponíveis no site da autoridade local de Camdem (*King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief, 2004*) o documento apontaria: 1) Londres como cidade global; uso misto, compreendendo comércio, lazer e cultura com fortes conexões entre os usos residenciais e terciários; composição de diferentes estilos arquitetônicos e respeito ao patrimônio; desenho de qualidade; valorização ambiental (Canal de *Regent*); princípios de sustentabilidade; segurança pública.
- (10) Com destaque para os edifícios: *The Granary; Eastern Coal Drops at King's Cross Goods Yard; Gasholder* n. 8 (Reino Unido, 2024).
- (11) O consórcio *King's Cross Central Partnership (KXCP)* é formado pelos proprietários: *Argent* (50%), *London & Continental Railways Limited – LCRL* (36,5%) e a *DHL Exel* (13,5%).
- (12) Lei n. 1.571/1975 (Somekh, 2014).

- (13) Para o uso residencial, 300.000m², e 900.000m² para o uso não residencial.
- (14) O projeto aprovado, conhecido como Jardins das Perdizes, previu a destinação de parte da gleba para áreas verdes e institucionais, e o restante sendo destinado a uso misto, majoritariamente residencial. Houve grande debate sobre a solução projetual apresentada, por trazer riscos à viabilização do plano urbanístico da Ouab, mas, diante da perspectiva de fracos investimentos privados na Ouab, ao poder público restou ceder a alternativa trazida pelo proprietário da área que cumpria as disposições legais (Alvim, Abascal e Moraes, 2011; Barbosa, 2016).
- (15) O autor (Nobre, 2019, p. 234) aplicou os dados do resumo financeiro de 2018 da Ouab disponíveis no sítio eletrônico da SP-Urbanismo.
- (16) Na realidade, argumenta-se haver expressiva assimetria entre tais indicadores (Minton, 2016; Moore, 2016).

Referências

- ALLIES AND MORRISON (2024). *King's Cross: A work of urban repair*. Disponível em: <https://www.alliesandmorrison.com/projects/kings-cross>. Acesso em: 29 mar 2024.
- ALVIM, A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. (2011). Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233.
- ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos*. Petrópolis, Vozes.
- BARBOSA, E. R. Q. (2016). *Da norma à forma: urbanismo contemporâneo e a materialização da cidade*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- BISHOP, P.; WILLIAMS, L. (2016). *Planning, politics and city making: a case study of King's Cross*. Londres, RIBA Publishing.
- BOOTH, P. (1995). Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy. *Journal of Planning Education and Research*, v. 14, n. 2, pp. 103-112.
- BRASIL (2001). *Lei n. 10.257*, de 10 de julho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 mar 2024.
- CASTRO, L. G. R. (2006). *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DEL'ARCO, G. H. F. (2021). *Operação urbana centro: regulação e flexibilização*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- EMURB – Empresa Municipal de Urbanização (1991). *Documento técnico de elaboração do Projeto de Lei da Operação Urbana Água Branca*. São Paulo, Emurb.
- _____ (1995). *Documento técnico da Lei 11.774* de 18 de maio. São Paulo, Emurb.
- _____ (2000). *Caderno da assessoria de cominação e imprensa*. São Paulo, Emurb.
- FELDMAN, S. (2005). *Planejamento e zoneamento, São Paulo 1947 a 1972*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

- FERNANDES, A. (2013). "Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática". In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. (org.). *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. Rio de Janeiro, Livre Expressão.
- FERREIRA, J. S. W. (2007). *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo, Vozes.
- HARVEY, D. (2006). *Produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____ (2017). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- KXCP – King's Cross Central Partnership (2001). *Principles for a Human City*. Disponível em: https://www.kingscross.co.uk/media/Principles_for_a_Human_City.pdf. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____ (2024a). *King's Cross: Construction News (2012-2024)*. Disponível em: <https://www.kingscross.co.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____ (2024b). *King's Cross: Coal Drops Yard*. Disponível em: <https://www.kingscross.co.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- LEFEBVRE, H. (2019). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LESSA, A. L. B. (2017). *Patrimônio como campo de conflitos: o processo de preservação das Indústrias Matarazzo na Água Branca*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, University of California Press.
- LSE – London School of Economics and Political Science (org.) (2024). *Charles Booth's London: poverty maps and policy notebooks*. Disponível em: <https://booth.lse.ac.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, D. G.; BIDERMAN, C. (2013). *São Paulo metrópole*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- MINTON, A. (2016). *Big Capital: Who is London for?* Londres, Penguin Books.
- MONTANDON, D. T. (2022). *Zoneamento e projetos urbanos: estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MOORE, R. (2016). *Slow burn city*. Londres, Picador.
- 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)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- NERY JR., J. M. (2005). O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 13, pp. 171-198.
- NOBRE, E. A. C. (2019). *Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo, Annablume.
- PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo (1972). *Lei n. 7.805 de 1 de novembro*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7805-de-01-de-novembro-de-1972>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____ (1995). *Lei n. 11.774 de 18 de maio*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11774-de-18-de-maio-de-1995>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____ (2013). *Lei n. 15.893 de 7 de novembro*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15893-de-07-de-novembro-de-2013>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____ (2024). *Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. Instrumento: Operações Urbanas Consorciadas*. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 mar 2024.

- PRIOR, A. (2005). UK planning reform: a regulationist interpretation. *Planning Theory & Practice*, v. 6, n. 4, pp. 465-484. Edimburgo, Editora Taylor & Francis.
- REINO UNIDO (1990). *Town Planning Act*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000). *Supplementary Planning Guidance*. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000a). *Unitary Development Plan*. Disponível em: <https://www3.camden.gov.uk/planning/plan/udp/Text.pdf>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000b). *Local Government Act*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2006). *King's Cross Section 106*. Disponível em: <https://kxdf.files.wordpress.com/2014/01/the-section-106-agreement-for-kings-cross-central.pdf>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024). *Local Planning Authority: Planning Datamap. Mapa dinâmico da London Planning Authority (LPA)*. Disponível em: <https://apps.london.gov.uk/planning/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- ROLNIK R.; LOPES, M. V. (2016). *100 anos de zoneamento: ainda faz sentido?* São Paulo, LabCidade, FAU-USP. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/100-anos-de-zoneamento-ainda-faz-sentido/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- SINGER, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense e Cebrap.
- SOMEKH, N. (2014). *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo, Editora Mackenzie.
- SOMEKH, N.; BALBIM, R. (2023). Urbanismo corporativo ou urbanismo social: qual proposta para o Brasil? *Arquitextos*. São Paulo, ano 23, n. 276.00, Vitruvius. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784>. Acesso em: 3 mar 2024.
- SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. F. (2008). *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo, Editora Mackenzie.
- SP-URBANISMO (2023). *Operação Urbana Consorciada Água Branca: resumo financeiro e relatório de emissão e controle de Cepac*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/ouc_agua_branca/. Acesso em: 29 mar 2024.
- TALLON, A. (2010). *Urban Regeneration in the UK*. Londres, Routledge.
- THORNLEY, A. (1991). *Urban planning under thatcherism: the challenge of the market*. Londres, Routledge.

Texto recebido em 31/mar/2024

Texto aprovado em 20/jun/2024

